GEF/A.4/4
Avril 20, 2010

La quatrième Assemblée du FEM
Punta Del Este, Uruguay
Mai 24-28, 2010

Point 17 de l'ordre du jour

OPS4: PROGRÈS VERS LA REALISATION D'UN IMPACT

OPS4

PROGRÈS VERS LA RÉALISATION D'UN IMPACT

QUATRIÈME BILAN GLOBAL DU FEM

VERSION ABRÉGÉE

FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL
BUREAU DE L'ÉVALUATION

OPS4

PROGRÈS VERS LA RÉALISATION D'UN IMPACT

QUATRIÈME BILAN GLOBAL DU FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

VERSION ABRÉGÉE

MARS 2010

FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL
BUREAU DE L'ÉVALUATION

© 2010 Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Site web : www.gefeo.org
Courriel : gefevaluation@thegef.org

Tous droits réservés

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans ce document sont celles du Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial et ne reflètent pas nécessairement les vues du Fonds pour l'environnement mondial, de son Conseil ou des pays qu'ils représentent.

Droits et licences
Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. La publication ou la transmission d'une partie ou de l'intégralité de la présente publication peut constituer une violation de la loi applicable. Le Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial encourage la diffusion de ses études et accorde habituellement sans délai cette autorisation. Pour obtenir l'autorisation de reproduire ou de réimprimer toute partie de cette publication, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, à gefeo@thegef.org.

Crédits
Couverture : Garry Nichols/Images.com/Corbis
Réalisation : Patricia Hord, Graphik Design
Révision et mise en page : Nita Congress
Coordination de la publication : María Soledad Mackinnon et Sandra Romboli
Traduction : Service de Traduction et d'Interprétation de la Banque mondiale (GSDTI).

ISBN : 1-933992-25-5
ISBN-13 : 978-1-933992-25-9

Imprimé sur papier recyclé

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS iv

REMERCIEMENTS vi

MÉTHODE, PORTÉE ET LIMITES 1

Méthodologie et portée de l'évaluation 3
Limites 4

LE PORTEFEUILLE DU FEM 7

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 13

Le FEM dans un monde en mutation 15
Progrès vers la réalisation d'un impact 23
Points saillants : Progrès vers l'obtention d'un impact dans les domaines d'intervention du FEM 26
Questions ayant une incidence sur les résultats 30
Questions de gouvernance et de partenariat 34

APPENDICES

Mandat (Extrait) 40
Sigles et acronymes 48

TABLEAUX

Financement des projets du FEM par source de financement (USD M) 9
Nombre de projets par domaine d'intervention 9
Financements du FEM par domaine d'intervention 10
Financements du FEM par mode d'intervention (USD M) 10
Reconstitution des ressources du FEM et évolution de l'aide publique au développement (USD M) 17
Nombre de directives reçues au titre des conventions 19
Répartition des projets nationaux du FEM par type d'activité et par catégorie de pays (%) 20

FIGURES

Financements du FEM par Agent d'exécution 10
Financements du FEM par région 11

AVANT-PROPOS

Les ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) sont reconstituées tous les quatre ans grâce aux contributions des bailleurs de fonds. Chaque exercice de reconstitution s'appuie sur les informations recueillies dans le cadre d'évaluations indépendantes appelées bilans globaux du FEM. Ces études font désormais autorité et permettent de dresser un bilan d'ensemble de l'état des connaissances sur le fonctionnement du FEM et les résultats tirés de son action. Alors que les précédents bilans ont été confiés à des équipes d'experts indépendants, ce quatrième bilan global du FEM est le premier à avoir été réalisé par une entité relevant directement du FEM : le Bureau de l'évaluation du FEM. Cette évolution tient à la reconnaissance de la capacité du Bureau, qui est devenu indépendant en 2004 et rend compte directement au Conseil du FEM depuis cette date, à fournir une analyse indépendante de celle du Secrétariat, des Agents d'exécution, des bailleurs de fonds, des bénéficiaires du FEM et des autres partenaires et parties prenantes à l'action du Fonds.

C'est aussi la première fois que le bilan global du FEM s'intéresse à la question de l'impact des projets achevés. À l'évidence, le FEM ne peut, à lui seul, résoudre les grands problèmes environnementaux contemporains. Les financements dont il dispose ne sont tout simplement pas suffisants. De plus, les solutions doivent être mises en œuvre par les pouvoirs publics et les populations locales des pays bénéficiaires, dans le cadre d'initiatives menées dans le monde en développement. Cela étant, les résultats tirés des évaluations montrent que la plupart des projets achevés du FEM ont permis d'accomplir des progrès satisfaisants vers la réalisation d'un impact. Une fois qu'aura été mis en place un mécanisme de suivi garant de la mise en œuvre à plus grande échelle des réalisations à l'actif du FEM, on pourra obtenir des effets et des impacts à plus long terme.

Compte tenu du rôle relativement limité que peut jouer le FEM, il est essentiel que ses interventions aient un effet catalyseur si l'on veut que les acquis des projets puissent être transposés à une échelle suffisante pour changer la donne. À cet égard, les conclusions tirées des évaluations montrent que les modes d'intervention du FEM facilitent considérablement la mise en œuvre d'interventions à plus grande échelle : en un premier temps, le FEM s'emploie à créer, par le biais d'activités **habilitantes**, un environnement favorable à la mise en place, dans les pays bénéficiaires, de cadres réglementaires et de politiques adaptées et à la définition des priorités nationales ; par la suite, des **activités témoins** visant à promouvoir l'introduction de nouvelles technologies sont entreprises, des changements sont apportés au marché et de nouvelles approches des interactions avec l'environnement sont engagées ; enfin, des **investissements** assurent l'adoption de ces technologies à une échelle supérieure au niveau national. Malheureusement, les conclusions des évaluations montrent aussi que le FEM n'a pas disposé à ce jour de ressources suffisantes pour appliquer ce mode opératoire dans tous les pays bénéficiaires. On constate en particulier que la situation dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement n'a guère progressé, tant en matière d'activités témoins que d'investissements.

Deux conseillers principaux pour l'évaluation indépendante ont apporté leur concours aux membres de la mission d'évaluation et au Conseil en donnant leur avis d'un point de vue externe à des étapes clés du processus. Ils ont également examiné le rapport final et formulé des observations qui figurent en annexe à la version intégrale du quatrième bilan global du FEM, ainsi que sur le CD-ROM et sur le site web du Bureau de l'évaluation (www.Gefeo.org). Au cours de l'exercice d'évaluation, des divergences d'opinion sont apparues entre le Bureau de l'évaluation et les conseillers indépendants sur un point important. La nouvelle méthode d'évaluation des impacts a abouti à des conclusions concernant le portefeuille de projets achevés du FEM que les conseillers indépendants ont interprétées de manière plus négative que le Bureau. En effet, le Bureau de l'évaluation a estimé que les projets achevés pour lesquels on relève une situation **modérément** satisfaisante de nature à favoriser des impacts à plus long terme étaient en passe de réaliser « des progrès modérés vers un impact ». Les conseillers, pour leur part, étaient d'avis que seuls les projets jugés **pleinement** satisfaisants étaient susceptibles de donner de tels résultats. Il a finalement été décidé de conserver, dans le Quatrième bilan, l'interprétation du Bureau de l'évaluation, dans la mesure où le barème international de classification des retombées positives des projets commence avec la catégorie « modérément satisfaisant », et non « pleinement satisfaisant ». En conséquence, il n'a pas semblé approprié de relever le niveau des objectifs visés en matière d'impact. Ce point, à l'instar d'autres questions soulevées par les conseillers, présente néanmoins une importance considérable pour le prochain bilan global du FEM. Le Bureau de l'évaluation veillera donc à prendre en considération, dans le cadre du cinquième bilan global du FEM, l'ensemble des avis exprimés, tout comme il a pris en compte, dans la présente étude, les questions d'importance majeure soulevées par le Groupe consultatif de haut niveau lors du troisième bilan global.

Rob D. van den Berg
Directeur, Bureau de l'évaluation du FEM

REMERCIEMENTS

Le quatrième bilan global du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été préparé et réalisé par une équipe importante composée de collègues, partenaires et consultants, dont on trouvera la liste ci-après. Toutefois, les membres de l'équipe d'évaluation n'auraient pu mener leur mission à bien sans le plein soutien et les encouragements de l'ensemble des partenaires du FEM : le Secrétariat, les Agents d'exécution, le Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) et le Réseau des organisations non gouvernementales (ONG). Le Bureau de l'évaluation tient également à remercier tous les répondants consultés dans le cadre des enquêtes et entretiens par courrier électronique, ainsi que les administrations nationales, les organismes d'exécution et les agents des projets qui ont reçu les membres de l'équipe d'évaluation sur le terrain. Le quatrième bilan global du FEM n'aurait pu voir le jour sans leur appui. Le Bureau de l'évaluation assume l'entière responsabilité du contenu de ce rapport.

BUREAU DE L'ÉVALUATION DU FEM

Rob D. van den Berg, Directeur
Carlo Carugi, chargé de l'évaluation senior
Evelyn Chihuguyu, assistante, programmes
Elizabeth B. George, assistante, programmes
Neeraj K. Negi, chargé de l'évaluation
Juan J. Portillo, chargé de l'évaluation des opérations
Lee A. Risby, chargé de l'évaluation
Sandra M. Romboli, chargée de l'évaluation
David M. Todd, chargé de l'évaluation senior, consultant
Anna B. Viggh, chargée de l'évaluation
Claudio R. Volonte, chargé de l'évaluation principal
Aaron Zazueta, chargé de l'évaluation senior

CHEFS D'ÉQUIPE

Équipe Rôle : Holly T. Dublin (par le biais de la Wildlife Conservation Society)
Équipe Résultats : David M. Todd
Équipe Pertinence : Claudio R. Volonte
Équipe Performance : Aaron Zazueta
Équipe Ressources : John Markie

CONSULTANTS DU BUREAU DE L'ÉVALUATION DU FEM

Shaista Ahmed
Inés Angulo
Tommaso Balbo di Vinadio
Joshua E. Brann
Nita Congress
Marina Cracco
Rebecca Frischkorn
Brian Giacometti
Oswaldo L. Gomez Rodriquez
Victoriya Kim
María Soledad Mackinnon
Susan Tambi Matambo
Florentina Mulaj
Timothy G. Ranja
Margareth A. Spearman
Yu-Kui Zhou

CONSULTANTS INTERNATIONAUX DE HAUT NIVEAU

Thelma Awori (parité des sexes)
Rob Craig (examen de terrain des résultats et de l'impact des projets)
Alan Fox (eaux internationales)
James Samuel Fujisaka (examen des résultats et de l'impact des projets, étude de cadrage)
John Markie (équipe Mobilisation des ressources et gestion, étude de cas sur l'Éthiopie)
Carlos Pérez del Castillo (étude sur la gouvernance)
Kenneth S. Watson (comparaison des coûts et Dispositif d'allocation des ressources)
Lawrence D. Mee (eaux internationales)

CABINETS DE CONSULTANTS ET ORGANISATIONS

Conservation Development Centre (Manuel Review of Outcomes to Impacts)
ICF International (étude sur le suivi et l'évaluation)
Le Group Conseil Baastel SPRL (changement climatique et diversité biologique)
Centre national chinois d'évaluation des sciences et des technologies — NCSTE (étude de cas sur la Chine)
Los Talleres de Solaris, S.C. (étude de cas sur le Mexique)
Touchdown Consulting (substances appauvrissant la couche d'ozone)

CONSULTANTS – ÉTUDES DE CAS

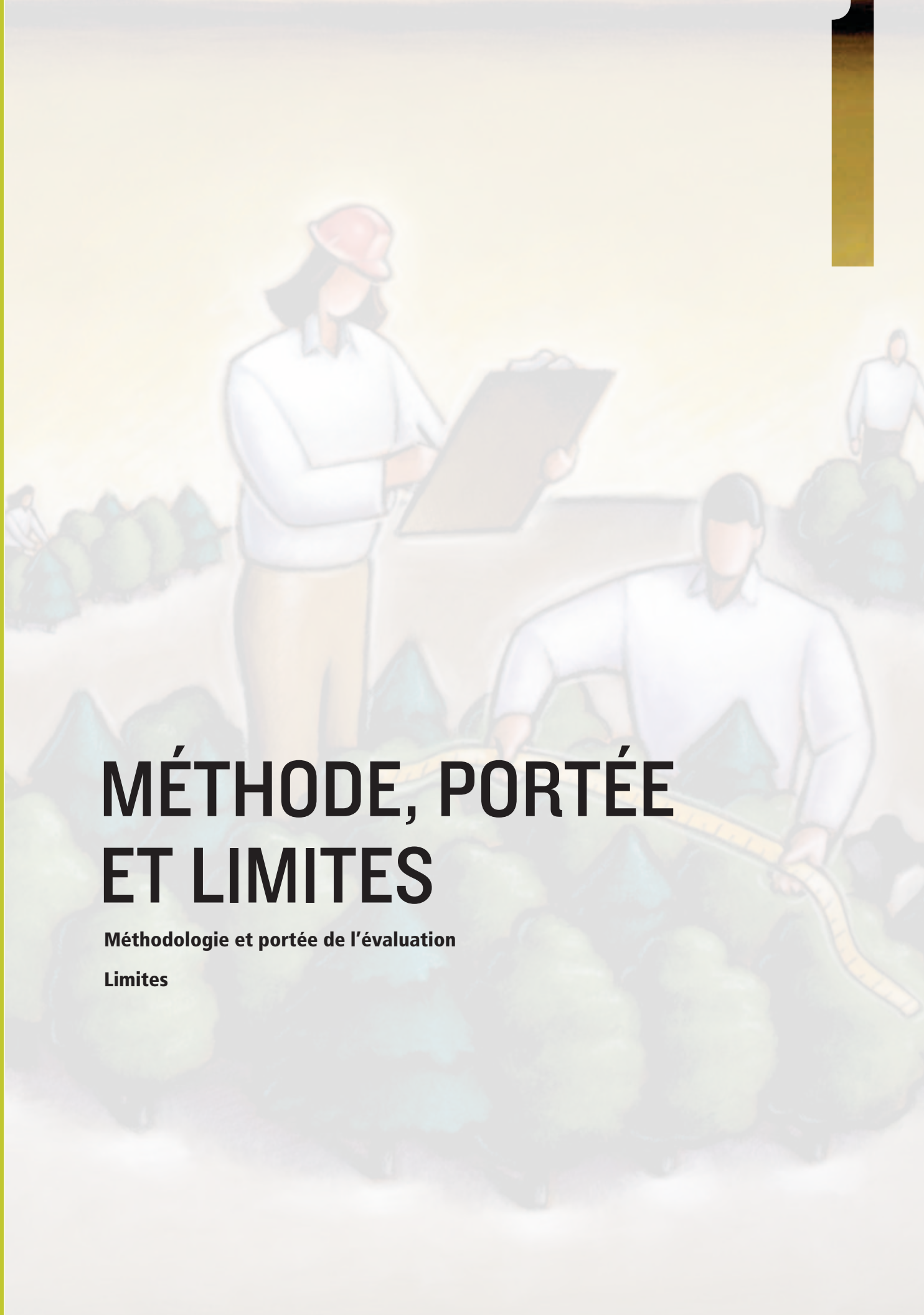
Asghar Fazel (République islamique d'Iran)
Ricardo Larrobla (Uruguay)
Patricia B. Mendoza (Belize)
Joseph Rath (Seychelles)
Alemayehu Semunigus (Éthiopie)
Hernán Torres (Chili)
Philip Tortell (eaux internationales)
Nedup Tschering (Bhoutan)
Timothy Turner (eaux internationales)
Peishen Wang (Chine)

GROUPE DE PAIRS CHARGÉ DE L'ASSURANCE DE LA QUALITÉ

Rachel Bedouin (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
Ken Chomitz (Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale)
Johannes Dobinger (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel)
Mala Hettige (Banque asiatique de développement)
Lauren Kelly (Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale)
Bob Moore (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
Michael Spilsbury (Programme des Nations Unies pour l'environnement)
Juha Uitto (Programme des Nations Unies pour le développement)
Richard Warden (Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale)

CONSEILLERS PRINCIPAUX POUR L'ÉVALUATION INDÉPENDANTE

Bob Picciotto
Shekhar Singh



MÉTHODE, PORTÉE ET LIMITES

Méthodologie et portée de l'évaluation

Limites

Le Quatrième bilan s'appuie aussi sur les conclusions du Troisième bilan et des 24 rapports d'évaluation établis par le Bureau depuis 2004, ainsi que de 28 autres études de cas et rapports techniques. Une analyse a été effectuée sur l'ensemble du portefeuille des projets, activités et propositions de projets du FEM, pour toute la période écoulée depuis la phase pilote jusqu'au 30 juin 2009. Des données sur les progrès accomplis vers la réalisation d'un impact ont été recueillies pour 205 projets achevés. Outre ces informations et les résultats des neuf études de cas supplémentaires et des dix visites de terrain réalisées spécialement aux fins de ce bilan pour évaluer les progrès accomplis vers un impact, le Quatrième bilan global intègre aussi les conclusions d'évaluations plus ou moins détaillées portant sur 57 pays et les informations tirées de visites effectuées dans le cadre de 51 projets de moyenne et de grande envergure et de 107 projets relevant du Programme de microfinancements.

Les ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) sont reconstituées tous les quatre ans grâce aux contributions des bailleurs de fonds, et à la lumière des résultats obtenus à ce jour par le FEM. Des bilans globaux du fonctionnement du FEM sont réalisés depuis la phase pilote du Fonds pour recueillir les informations requises à cette fin ; la cinquième reconstitution des ressources du FEM sera donc fonction des conclusions tirées du quatrième bilan global du FEM[1]. Cette étude a pour objet de déterminer dans quelle mesure le FEM atteint ses objectifs et de définir les améliorations envisageables. L'étude a été réalisée par le Bureau de l'évaluation du FEM, à l'exception de certaines études annexes portant sur des questions susceptibles de créer des conflits d'intérêts pour le Bureau, telles que les examens du fonctionnement du Conseil du FEM et de la politique de suivi et d'évaluation du FEM, que le Bureau a lui-même établie. Le Bureau est indépendant de la direction du FEM et relève directement du Conseil du FEM.

Le Quatrième bilan a commencé au début de 2008 avec la préparation progressive de consultations sur des questions essentielles et la rédaction d'un document préliminaire. Le cadre de référence de l'étude (présenté en partie à l'annexe A à la présente version abrégée) a été adopté par le Conseil du FEM en septembre 2008 ; les travaux effectifs, tels qu'approuvés dans le programme de travail du Bureau de l'évaluation, ont débuté en juillet 2008. À quelques exceptions près, les activités de collecte et d'analyse des données ont pris fin au début du mois de juillet 2009, après quoi a commencé la rédaction du projet de rapport final.

Les principales observations, conclusions et recommandations tirées du quatrième bilan global du FEM sont présentées dans la première section du rapport intégral, qui figure sur le CD-ROM joint à cette version abrégée, et a également été placé sur le site web du Bureau de l'évaluation (www.Gefeo.org). Le reste du rapport se compose de quatre sections. La deuxième section, intitulée « Le FEM dans un monde en mutation », décrit le contexte international dans lequel évolue le FEM ; elle recense, au fil des chapitres qui la compose, les grands enjeux de portée mondiale, examine les questions touchant à la mobilisation des ressources à l'échelle internationale, et en particulier au niveau du FEM, revient sur les directives reçues au titre des conventions et décrit le rôle moteur du FEM. La section s'achève sur une analyse des questions relatives à la programmation des interventions du FEM, replacée dans le contexte du débat international sur le nécessaire renforcement de l'adhésion des pays aux projets. La section 3, intitulée « Progrès vers la réalisation d'un impact », rassemble des informations sur la pertinence des interventions du FEM au regard des directives reçues au titre des conventions et revient sur les résultats obtenus par le FEM dans ses différents domaines d'intervention — changements climatiques, diversité biologique, eaux internationales, substances appauvrissant la couche d'ozone, polluants organiques persistants et dégradation des sols — et dans le cadre de ses projets plurisectoriels. La section 4, consacrée aux « Questions ayant une incidence sur les résultats » porte sur la performance, l'acquisition de connaissances et la gestion des ressources, tandis que la section 5, intitulée « Gouvernance », traite de la gouvernance et du partenariat dans le contexte du FEM.

La version abrégée résume dans leurs grandes lignes toutes ces sections, mais les lecteurs sont néanmoins invités à lire le rapport dans son intégralité afin de prendre connaissance des résultats ayant conduit aux conclusions présentées ici.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Les travaux menés dans le cadre du quatrième bilan global du FEM ont été organisés en cinq modules. Le **premier module** avait pour but d'évaluer le rôle et la « valeur ajoutée » du FEM grâce à l'examen — complété par des entretiens — des études, documents et rapports disponibles dans ce domaine. Les résultats du FEM on fait l'objet du deuxième module d'évaluation, qui a porté sur les résultats concrets, mesurables et vérifiables (réalisations et impacts) obtenus par le FEM dans ses six domaines d'intervention et dans le cadre de ses activités plurisectorielles, et visait aussi à déterminer dans quelle mesure ces résultats cadrent avec les objectifs visés et les problèmes ciblés. Ce **deuxième module** s'est appuyé sur les conclusions des évaluations des portefeuilles-pays, des études de cas nationales et d'un nouvel examen des résultats et de l'impact de tous les projets achevés depuis le Troisième bilan. Le **troisième module** visait à évaluer la pertinence des interventions du FEM au regard des conventions

1 Les cycles de reconstitution des ressources du FEM se sont succédés comme suit :
- Phase pilote du FEM : 1er juillet 1990 – 30 juin 1994
- FEM-1 : 1er juillet 1994 – 30 juin 1998
- FEM-2 : 1er juillet 1998 – 30 juin 2002
- FEM-3 : 1er juillet 2002 – 6 février 2007
- FEM-4 : 7 février 2007 – 30 juin 2010
- FEM-5 : 1er juillet 2010 – 30 juin 2015

mondiales et des besoins des pays bénéficiaires, et reposait essentiellement sur l'examen de documents et de rapports validés à l'issue d'entretiens et de visites dans les pays et les organismes concernés, et après consultation des parties prenantes. Les questions de performance qui influent sur les résultats du FEM ont été évaluées dans le **quatrième module** sur la base des rapports d'évaluation existants, d'entretiens approfondis avec les parties prenantes et d'études de cas supplémentaires. La mobilisation des ressources et la gestion financière au niveau du FEM sont les thèmes principaux du **cinquième module**, qui s'est appuyé sur une analyse des données et du portefeuille de projets du FEM et sur des études documentaires, et a fait intervenir plusieurs experts qui ont participé aux analyses et à l'établissement du rapport.

La méthode de travail utilisée et la portée de l'évaluation diffèrent d'un module à l'autre, et varient généralement en fonction des questions examinées dans un même module. On trouvera dans les pages du site web du FEM consacrées au Quatrième bilan (qu'il est possible de consulter à l'adresse www.gefeo.org) tous les documents préliminaires, protocoles, manuels méthodologiques et directives relatifs aux principales questions évoquées dans le Quatrième bilan et à la plupart des études de cas auxquelles il a donné lieu. Plusieurs documents techniques portant sur les études annexes réalisées au titre du Quatrième bilan sont également publiés sur le site web.

Le Quatrième bilan s'appuie aussi sur les conclusions du Troisième bilan et des 24 rapports d'évaluation établis par le Bureau depuis 2004, ainsi que de 28 autres études de cas et rapports techniques. Une analyse a été effectuée sur l'ensemble du portefeuille des projets, activités et propositions de projets du FEM, pour toute la période écoulée depuis la phase pilote jusqu'au 30 juin 2009. Des données sur les progrès accomplis vers la réalisation d'un impact ont été recueillies pour 205 projets achevés. Outre ces informations et les résultats des neuf études de cas supplémentaires et des dix visites de terrain réalisées spécialement aux fins de ce bilan pour évaluer les progrès accomplis vers un impact, le quatrième bilan global intègre aussi les conclusions d'évaluations plus ou moins détaillées portant sur 57 pays et les informations tirées de visites effectuées dans le cadre de 51 projets de moyenne et de grande envergure et de 107 projets relevant du Programme de microfinancements.

Des consultations ont été organisées avec les représentants de l'ensemble des parties prenantes du FEM, afin que leurs points de vue puissent être entendus. Des rencontres ont eu lieu avec les points focaux du FEM et les représentants d'organisations de la société civile dans toutes les régions où le FEM intervient. Par ailleurs, le FEM a organisé quatre réunions interinstitutionnelles visant à examiner les progrès enregistrés à chacune des grandes étapes du processus d'établissement du Quatrième bilan (lancement de l'évaluation, finalisation des méthodes de travail, publication du rapport intérimaire et présentation des conclusions préliminaires). Les principaux partenaires du FEM — Secrétariat, Agents d'exécution, Administrateur du FEM et Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) — ont ensuite été consultés afin de recenser d'éventuelles erreurs factuelles ou erreurs d'analyse dans le projet de rapport du Quatrième bilan. Le Groupe de pairs chargé de l'assurance de la qualité a examiné les résultats et conclusions intérimaires tirés du Quatrième bilan. Enfin, deux conseillers principaux pour l'évaluation indépendante ont rendu des avis sur le rapport intérimaire et le rapport final.

LIMITES

Le cadre de référence du Quatrième bilan était extrêmement ambitieux, au point que la mission d'évaluation n'a pas pu exploiter l'ensemble des données disponibles et des résultats des évaluations dans les délais impartis et dans les limites des budgets alloués aux études annexes. En conséquence, le présent rapport ne peut répondre pleinement à certaines des questions que soulèvent les points importants évoqués plus loin. Nombre d'entre elles seront examinées dans les années à venir dans le cadre de la programmation de l'évaluation qui sera réalisée à l'issue du cinquième exercice de reconstitution des ressources du FEM (FEM-5, 2010–2015). Une autre difficulté tient à l'utilisation du Système intégré de gestion des projets du FEM pour recueillir des données sur la totalité du portefeuille du FEM. Si la base de données, dans sa forme actuelle, est beaucoup plus performante que le précédent système, notamment en ce qui concerne l'accès aux données de base, une grande partie des informations détaillées qu'elle contient ne sont pas entièrement fiables, comme on a pu le constater au cours de la dernière phase du Quatrième bilan.

Les réalisations du FEM ressortent pour l'essentiel des projets achevés, qui sont tous soumis à évaluation ou vérification indépendante. Le Quatrième bilan a étudié l'ensemble des projets ayant fait l'objet d'un

rapport d'évaluation finale à compter de l'exercice 04[2]. Certaines difficultés font obstacle à la réalisation de ces rapports d'évaluation finale, comme le soulignent les rapports annuels de la performance du FEM établis par le Bureau de l'évaluation. Grâce aux activités complémentaires auxquelles ils ont donné lieu (vérifications sur le terrain, études de cas, documentation additionnelle), les rapports d'évaluation finale des projets achevés ont été le point de départ d'une grande partie des analyses axées sur les résultats menées au titre du Quatrième bilan. En conséquence, il est peu fait mention, dans ce Quatrième bilan, des domaines d'intervention les plus récents, comme les polluants organiques persistants et la dégradation des sols, dans lesquels la plupart des projets sont encore en cours d'exécution.

Le quatrième bilan global n'a pas permis de recueillir des données suffisantes sur la participation des organisations de la société civile et du secteur privé aux activités du FEM. L'examen à mi-parcours du Dispositif d'allocation des ressources, réalisé en 2008 par le Bureau de l'évaluation, a conclu à un recul de la participation des organisations de la société civile et du secteur privé aux activités menées dans les domaines de la diversité biologique et du changement climatique, et rien dans les informations examinées au titre du Quatrième bilan ne permet de remettre en cause cette analyse. Dans le même temps, l'évaluation de l'impact des projets sur l'ozone, réalisée par le Bureau, révèle une forte participation du secteur privé dans ce domaine d'intervention. Par ailleurs, le Programme de microfinancements continue de privilégier la participation des communautés et organisations locales. La question mérite à l'évidence un examen approfondi, mais il faudra attendre les résultats des prochaines évaluations pour en savoir plus. L'attention particulière portée dans le Quatrième bilan aux progrès accomplis vers la réalisation d'un impact exigeait par ailleurs que l'étude se limite essentiellement aux trois Agents d'exécution du FEM : la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Programme des Nations Unies pour l'environnement. En effet, les sept nouveaux Agents d'exécution, s'ils sont désormais beaucoup plus étroitement associés aux interventions du FEM, ne peuvent pas encore faire état d'un nombre suffisant de projets achevés pour que l'on puisse en tirer des conclusions probantes.

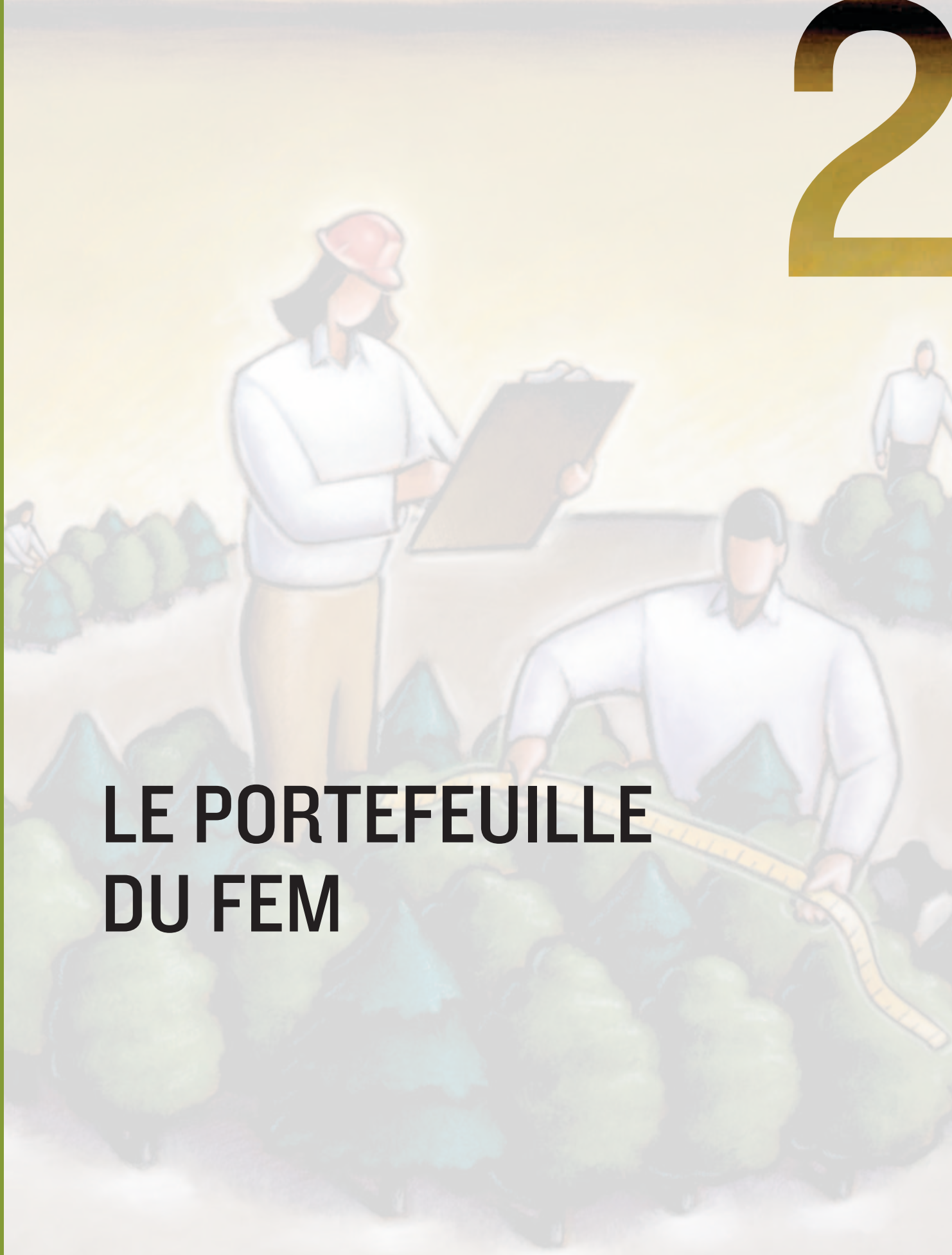
Au cours des années qui ont suivi le troisième bilan global du FEM, le Bureau de l'évaluation du FEM a présenté au Conseil deux évaluations mettant en lumière les principaux axes de la réforme à engager au sein du FEM. La première, l'Évaluation conjointe du cycle des activités et des modes d'intervention du FEM, a conclu en 2006 que le système de sélection et d'approbation des projets du FEM était totalement inefficace et improductif, et que la situation était irrémédiable. Il en a résulté une réforme complète du cycle de projet qui n'est pas terminée, et dont l'impact n'est pas encore véritablement perceptible, compte tenu du peu de temps qui s'est écoulé depuis son lancement. En conséquence, le Quatrième bilan ne répond pas à la question de savoir si la réforme du cycle de projet est adaptée et porte ses fruits, bien que certaines conclusions préliminaires semblent indiquer qu'elle va dans la bonne direction.

Une deuxième évaluation, l'examen à mi-parcours du Dispositif d'allocation des ressources du FEM, a été présentée au Conseil du FEM en novembre 2008. Elle a démontré que le dispositif était trop complexe et trop coûteux, qu'il manquait de transparence et conduisait à un faible niveau d'utilisation des ressources dans nombre de pays. En outre, le caractère rigide et déséquilibré de ses règles de fonctionnement est à l'origine de doléances et de tensions. En conséquence, un nouveau dispositif est actuellement à l'étude pour FEM-5.

Les efforts visant à améliorer le processus décisionnel du FEM à des étapes clés du cycle de projet et le débat en cours sur la mise en place d'un nouveau Dispositif d'allocation des ressources se poursuivent, et le Quatrième bilan ne revient donc pas en détail sur les conclusions de ces deux évaluations. Il rappelle cependant qu'il est essentiel de procéder à des changements pour améliorer le fonctionnement du FEM au cours des phases de programmation et d'approbation préliminaire des décisions clés relatives aux financements du FEM.

2 L'exercice budgétaire du FEM commence le 1er juillet et prend fin au 30 juin.

2



LE PORTEFEUILLE DU FEM

Le FEM apporte incontestablement une valeur ajoutée à la mission qui lui a été confiée : résoudre les problèmes environnementaux de la planète. En tant que mécanisme financier des accords multilatéraux sur l'environnement, il peut à la fois se concentrer sur les priorités définies au plan international et influer directement sur l'action que mènent les autorités nationales face aux enjeux environnementaux considérés. De par son mode de fonctionnement, il peut engager des interventions aux effets catalyseurs à trois niveaux : activités habilitantes, activités de démonstration et investissements. Ses projets se soldent par des résultats jugés très satisfaisants, qui attestent des progrès importants accomplis dans la réalisation d'effets positifs sur l'environnement mondial.
Le FEM s'acquitte de son mandat et atteint ses objectifs.

La Caisse du FEM est la principale source des financements qu'accorde le FEM. Ce dernier administre également le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques. Si l'on tient compte des décaissements effectués au titre de ces deux fonds, le FEM a fourni au total, depuis sa création, des financements d'un montant de quelque 8,77 milliards de dollars, dont 97,9 % (soit 8,59 milliards de dollars) provenaient de la Caisse du FEM et le reste du Fonds spécial et du Fonds pour les PMA (tableau 1)[1].

Les projets financés par la Caisse du FEM relèvent dans leur grande majorité du domaine d'intervention « diversité biologique » (tableau 2). Toutefois, la part des financements consacrés à la diversité biologique, exprimée en dollars, est quasiment identique à celle du domaine d'intervention « changements climatiques » : ces deux domaines d'intervention représentent à eux seuls près du tiers des financements engagés à ce jour (tableau 3). Durant FEM-3 et FEM-4, la part des financements alloués à ces deux domaines d'intervention a diminué, tandis que celle consacrée aux projets plurisectoriels a augmenté ; cela étant, nombre de projets plurisectoriels, et en particulier ceux mis en œuvre au titre du Programme de microfinancements, portaient sur des questions liées au changement climatique et à la diversité biologique. On note par ailleurs que l'utilisation des ressources allouées à ces deux domaines a accusé un léger ralentissement à la suite de la mise en place du Dispositif d'allocation des ressources.

1 Le tableau 1 renvoie à l'ensemble de ces sources de financement. Les autres tableaux et figures présentés dans ce document ne portent que sur la Caisse du FEM.

TABLEAU 1 FINANCEMENT DES PROJETS DU FEM PAR SOURCE DE FINANCEMENT (USD M)

SOURCE	PHASE PILOTE	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	TOUTES PHASES CONFONDUES
Caisse du FEM	726	1 228	1 857	2 784	1 996	8 590
Fonds pour les PMA	0	0	0	6	88	95
Fonds spécial	0	0	0	14	72	87
Total	726	1 228	1 857	2 804	2 156	8 772

Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, au 30 juin 2009.

TABLEAU 2 NOMBRE DE PROJETS PAR DOMAINE D'INTERVENTION

DOMAINE D'INTERVENTION	PHASE PILOTE	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	TOUTES PHASES
Changements climatiques	41	141	215	166	96	659
Diversité biologique	57	206	286	240	157	946
Eaux internationales	13	13	47	48	51	172
Ozone	2	12	7	3	2	26
POP	0	0	45	96	59	200
Dégradation des sols	0	0	0	45	31	76
Projets plurisectoriels	1	6	28	195	80	310
Total	114	378	628	793	476	2 389

Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, au 30 juin 2009.

TABLEAU 3 FINANCEMENTS DU FEM PAR DOMAINE D'INTERVENTION

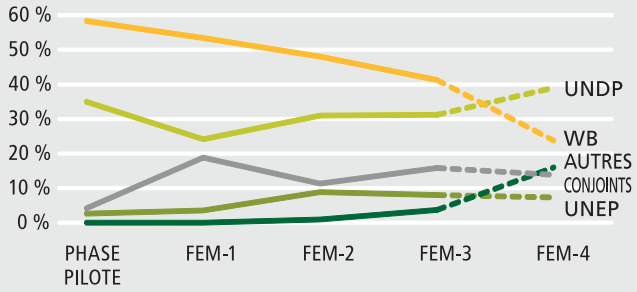
DOMAINE D'INTERVENTION	FINANCEMENTS (USD M)	POURCENTAGE
Changements climatiques	2 743	31,9
Diversité biologique	2 792	32,5
Eaux internationales	1 065	12,4
Ozone	180	2,1
POP	358	4,2
Dégradation des sols	339	3,9
Projets plurisectoriels	1 114	13,0
Total	8 591	100,0

Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, au 30 juin 2009.

Le recul de la part de la Banque mondiale est l'une des caractéristiques les plus notables de l'évolution des financements du FEM par Agent d'exécution. Durant la phase pilote du FEM, la Banque mondiale a contribué à hauteur de 58,3 % au financement du FEM. Depuis, sa part a diminué de manière constante, à un rythme qui s'est accéléré durant FEM-4, au point que la Banque représente maintenant moins du quart du total des financements fournis par le FEM (figure 1). La diminution de la part de la Banque est perceptible dans l'ensemble des domaines d'intervention.

Le FEM fournit des financements aux fins d'interventions entrant dans quatre grandes catégories : les projets de grande envergure, les projets de moyenne envergure, les activités habilitantes et les microfinancements (au titre du Programme de microfinancements). Les projets de grande envergure absorbent à eux seuls 87 % des financements de projets du FEM. Ces dernières années, la part des microfinancements a augmenté ; cette évolution s'explique par le fait que les opérations du Programme de microfinancements sont concentrées en début de période. En d'autres termes, les fonds sont dégagés en faveur du Programme pour être ensuite distribués sous forme d'aides financières, alors que les propositions de projets relevant d'autres modes d'intervention doivent être entièrement finalisées avant que les financements nécessaires puissent être approuvés. Lorsque s'achèvera la période de reconstitution des ressources pour FEM-4, la part relative du Programme de microfinancements reviendra au niveau qui était le sien durant FEM-3. La part des activités habilitantes a accusé un net recul durant FEM-4 par rapport aux périodes précédentes (voir tableau 4), en raison des changements intervenus dans les obligations découlant des conventions.

FIGURE 1 FINANCEMENTS DU FEM PAR AGENT D'EXÉCUTION



Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, au 30 juin 2009.

Note : Les lignes en pointillé indiquent les tendances prévues pour FEM-4. UNDP = Programme des Nations Unies pour le développement ; UNEP = Programme des Nations Unies pour l'environnement ; WB = Banque mondiale.

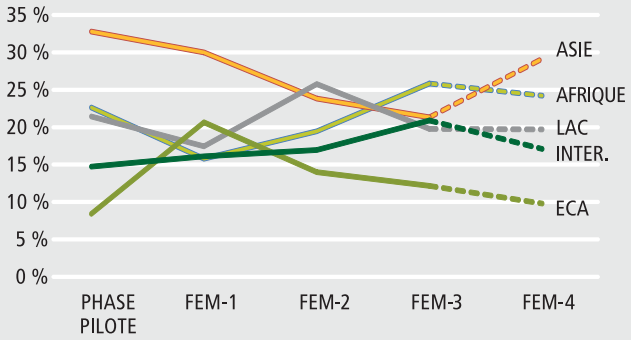
TABLEAU 4 FINANCEMENTS DU FEM PAR MODE D'INTERVENTION (USD M)

MODE D'INTERVENTION	PHASE PILOTE	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	TOUTES PHASES CONFONDUES
Projets de grande envergure	678	1 126	1 566	2 351	1 719	7 440
Projets de moyenne envergure	0	7	124	136	104	371
Activités habilitantes	35	69	91	132	7	334
Programme de microfinancements	13	26	75	165	166	446
Total	726	1 228	1 857	2 784	1 996	8 590

Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, au 30 juin 2009.

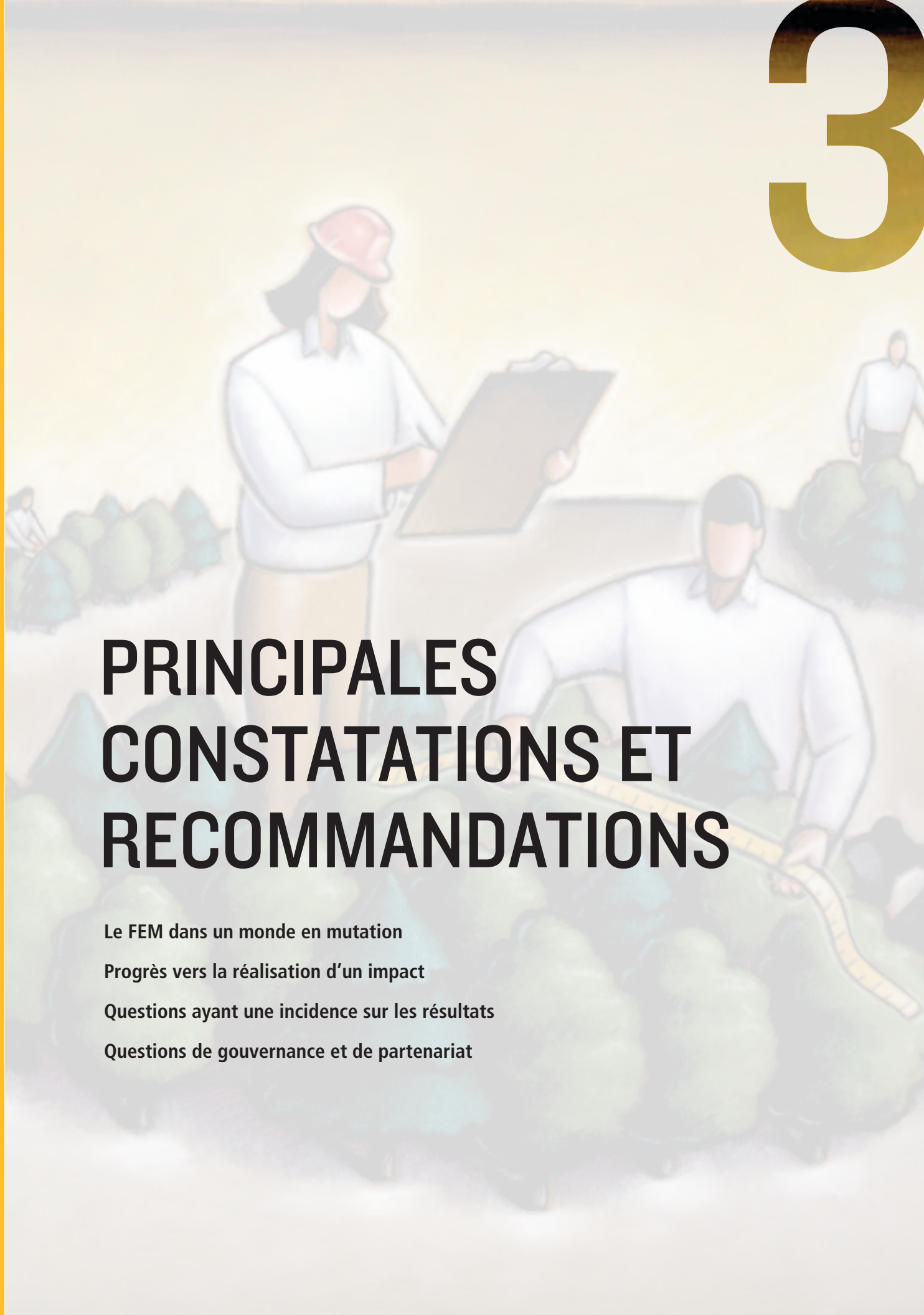
La figure 2 décrit l'évolution de la répartition des financements du FEM par région au fil des diverses phases du FEM. De FEM-3 à FEM-4, la part des financements destinés à l'Asie a nettement augmenté, tandis que les financements en faveur de l'Europe et de l'Asie centrale ont sensiblement diminué. Cette situation est due au retrait progressif des financements alloués aux projets sur l'ozone et à l'entrée dans l'Union européenne de plusieurs pays, qui n'ont désormais plus besoin de l'aide du FEM dans les mêmes proportions. La part de l'Afrique, de l'Amérique latine et des Caraïbes est restée stable. Celle des projets interrégionaux financés par le FEM est en léger recul.

FIGURE 2 FINANCEMENTS DU FEM PAR RÉGION



Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, au 30 juin 2009.

Note : Les lignes en pointillé indiquent les tendances prévues pour FEM-4. ECA = Europe et Asie centrale ; Inter. = Interventions interrégionales ; LAC = Amérique latine et Caraïbes.



3

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Le FEM dans un monde en mutation

Progrès vers la réalisation d'un impact

Questions ayant une incidence sur les résultats

Questions de gouvernance et de partenariat

Dans les limites de son financement global, le FEM est **pertinent** *aussi bien pour les objectifs des conventions que pour les priorités régionales et nationales.*

*L'***efficacité** *des projets du FEM à produire des résultats satisfaisants est de 80 % pour la période du FEM-4, un résultat supérieur à la norme internationale de 75 %.*

La **viabilité** *de ces résultats, mesurée par les progrès accomplis vers la réalisation d'un impact, est satisfaisante : dans 70 % des projets finis, des progrès ont été enregistrés vers la réalisation d'effets bénéfiques pour l'environnement mondial ; toutefois, l'adoption de mesures de soutien par les partenaires nationaux est essentielle à la concrétisation de ces effets.*

*L'***efficience** *du FEM peut et doit être améliorée en mettant l'accent sur la programmation, la réduction des délais d'identification des projets, l'amélioration de la formulation des projets, le renforcement du mécanisme de défraiement, une plus grande intégration de l'acquisition des connaissances et un cadre de gestion axé sur les résultats incluant une évaluation des progrès vers la réalisation d'un impact.*

Les conclusions et recommandations énoncées dans cette version abrégée sont regroupées et présentées séparément pour chacune des sections correspondantes du rapport intégral. La première section traite de la situation du FEM dans un monde en pleine mutation, et de l'impact d'évènements récents et des tendances observées dans le monde en matière de financements sur l'évolution du rôle du FEM et sur la pertinence de ses interventions. La deuxième section revient sur les progrès accomplis dans la réalisation d'un impact et sur les informations qui se dégagent en la matière des évaluations effectuées à ce jour. La troisième section porte sur les facteurs influant sur les résultats du FEM. Enfin, la dernière section examine les questions relatives à la gouvernance et au partenariat.

LE FEM DANS UN MONDE EN MUTATION

Loin de se résorber, les problèmes environnementaux de la planète ne font que s'aggraver : évolution du climat, disparition de certaines espèces, pollution, dégradation des services écosystémiques qui fournissent l'air, la nourriture et l'eau dont la planète a besoin, nouvelles menaces pour la couche d'ozone. Puisque ces problèmes touchent à des biens publics, les financements publics doivent jouer un rôle clé dans les efforts déployés pour les résoudre. Or, si les ressources en faveur de la coopération internationale ont sensiblement augmenté ces dernières années, les fonds consacrés à l'environnement en général et au FEM en particulier ont diminué en valeur réelle. La présente section traite de ces questions.

CONCLUSION 1

L'environnement mondial continue de se dégrader.

La fin de FEM-4 et le début d'un nouvel exercice de reconstitution des ressources interviennent à un moment où la planète est confrontée dans de nombreux domaines à des problèmes sans précédent. Les services essentiels que fournissent les écosystèmes sains — approvisionnement en nourriture, en combustible et en fibres, régulation du climat et du cycle de l'eau, contribution à la production primaire, et notamment à la formation du sol et au cycle des nutriments — ne sont plus assurés.

Le quatrième bilan global du FEM montre que le FEM ne dispose pas de ressources suffisantes, et ce pour quatre raisons distinctes :

- *Plusieurs évaluations dignes de foi mettent en évidence un écart colossal entre les financements requis pour résoudre les problèmes environnementaux de dimension planétaire et les ressources actuellement disponibles.*
- *On observe un nivellement progressif des ressources allouées au FEM à chaque exercice de reconstitution. Dans le même temps, le pouvoir d'achat du FEM a baissé de 17 % depuis 1994, deux nouveaux domaines d'intervention ont été créés, plus de 100 demandes et directives ont été reçues au titre des conventions, et le FEM est désormais opérationnel dans des pays bien plus nombreux que lors de sa création.*
- *Les différentes modalités de financement du FEM n'ont pas toutes été étendues aux pays les moins avancés, aux petits États insulaires en développement et aux États fragiles.*
- *Les problèmes rencontrés jusqu'en 2007 dans le processus d'approbation des nouveaux projets étaient dus à un manque de financements ; en conséquence, il a fallu attendre jusqu'à six ans pour financer des idées de projets qui reposaient pourtant sur des bases solides. Ces problèmes se sont à nouveau posés lorsque le processus de préparation des nouveaux projets a dû être temporairement interrompu dans l'attente de nouveaux financements.*

La mission d'évaluation préconise en conséquence une forte augmentation des fonds alloués au FEM au titre du cinquième exercice de reconstitution des ressources. À défaut, le Fonds n'aura d'autre choix que de réduire sensiblement l'aide fournie aux groupes de pays et à l'appui de ses divers domaines et modes d'intervention. La mission d'évaluation est d'avis que, si des recommandations visant à améliorer la programmation et l'efficacité des interventions et à renforcer les partenariats sont adoptées dans le cadre du prochain exercice de reconstitution des ressources, il faudra impérativement doter le FEM de ressources aussi élevées que possible.

La demande de nourriture, d'eau et d'énergie d'une population humaine en constante augmentation et l'intensification inévitable des pressions qu'engendrent les activités visant à répondre à ces besoins font peser des menaces grandissantes sur la sécurité des systèmes d'entretien de la vie. Les agressions sans précédent dont est victime l'infrastructure écologique de la planète mettent gravement en péril la viabilité à long terme des services écosystémiques et, par voie de conséquence, la santé, les moyens d'existence et le bien-être de tous les être humains, et en particulier les plus démunis et les plus vulnérables. L'incapacité des forces du marché à assurer le développement pérenne de l'économie mondiale, et la nécessité urgente d'arracher des milliards d'individus à la pauvreté ne font qu'ajouter à cette instabilité et montrent clairement qu'il est urgent de redoubler d'efforts pour

enrayer et inverser ces tendances, en engageant des actions efficaces et novatrices aux effets catalyseurs.

Le FEM a été créé dans le but de fournir de nouveaux moyens de financement, sous forme de dons et de financements à titre concessionnel, afin de couvrir les surcoûts convenus de mesures aux effets bénéfiques sur l'environnement mondial. Cette mission est restée inchangée au fil des années, même si de nouveaux partenaires, de nouveaux domaines d'intervention et de nouvelles priorités stratégiques sont apparus, et s'est enrichie de nouvelles directives reçues au titre des Conventions. L'ampleur, la complexité et la gravité des problèmes environnementaux se sont récemment accrus, et la mission du FEM est plus que jamais d'actualité. Les besoins en financement liés aux problèmes environnementaux mondiaux qui relèvent du mandat du FEM augmentent de façon spectaculaire. Si les montants décaissés pour résoudre les problèmes de développement grâce à la coopération internationale ont augmenté, les financements internationaux en faveur de l'environnement ont diminué, tant au niveau national que mondial. Pourtant, la participation des pouvoirs publics au financement des efforts engagés est indispensable, dans la mesure où la solution aux problèmes environnementaux passe nécessairement par des partenariats entre les pouvoirs publics, la société civile, le secteur privé et les communautés locales.

Les données publiées tout récemment par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montrent que, si les financements internationaux en faveur de l'aide publique au développement ont fortement progressé entre 2002 et 2005, on a observé dans le même temps un recul du financement global consacré aux grands problèmes environnementaux et aux enjeux connexes. Il est encore trop tôt pour évaluer pleinement l'impact de la crise financière qui sévit actuellement, mais on peut néanmoins s'attendre à ce qu'elle conduise à une baisse des ressources globales investies en faveur de l'environnement, même si cette baisse n'est pas encore perceptible.

RECOMMANDATION 1

Il convient d'augmenter sensiblement les financements en faveur de l'environnement mondial pour résoudre des problèmes de plus en plus urgents.

La communauté internationale choisira éventuellement de recourir à d'autres moyens que le FEM pour financer et élaborer des solutions aux problèmes environnementaux de dimension planétaire. La première recommandation du Quatrième bilan n'a pas pour objet de défendre la cause du FEM : elle souligne simplement que la communauté mondiale ne fait pas assez actuellement pour résoudre les problèmes existants, et que ce constat est pour le moins inquiétant. En théorie, il existe de nombreuses solutions compatibles avec l'état actuel des connaissances technologiques. Le problème tient sans doute au coût de ces solutions, qui vont de surcroît à l'encontre d'intérêts économiques solidement établis. Pourtant, l'absence de mesures coûterait encore plus cher à long terme et mettrait en péril les moyens d'existence futurs de l'humanité, ce qui serait particulièrement lourd de conséquences pour les populations pauvres et les pays en développement.

Dans le passé, l'accroissement des besoins n'a pas suffi à entraîner une augmentation des ressources dont dispose le FEM. Jusqu'à présent, le FEM n'a pas fait preuve d'une grande efficacité en matière de mobilisation des ressources : ainsi, les fonds alloués au titre de l'ensemble des exercices de reconstitution des ressources postérieurs à FEM-2 ont diminué en valeur réelle. En outre, s'il est vrai que les pays développés ont fourni des financements supplémentaires aux pays en développement aux fins de la protection de l'environnement mondial, ces efforts ont été insuffisants au regard de la progression constante du programme d'action du FEM, tel qu'il a été défini par les conventions.

CONCLUSION 2

Les ressources allouées au FEM depuis FEM-2 sont insuffisantes au regard de l'ampleur de son programme, des directives reçues au titre des Conventions et de son mode de fonctionnement.

Diverses données indiquent que le FEM ne dispose pas de ressources suffisantes. Les bailleurs de fonds ont maintenu leurs engagements en faveur du FEM au même niveau pour FEM-3 et FEM-4, preuve de la faible priorité qu'ils accordent à l'environnement en général, et en particulier aux problèmes environnementaux de dimension mondiale. Dans le même temps, les accords multilatéraux sur l'environnement pour lesquels le Fonds fait office de mécanisme financier, et qui ont été adoptés par ces mêmes bailleurs de fonds, exigent toujours plus du FEM ; en conséquence, le FEM n'est

que très modérément actif à l'heure actuelle dans de nombreux domaines. À titre d'exemple, la stratégie définie dans le domaine des eaux internationales suppose de passer du stade des activités habilitantes aux activités de démonstration, puis aux investissements à effet catalyseur, mais les allocations de ressources au titre des eaux internationales ont diminué durant FEM-4. Les pays les moins développés, les petits États insulaires en développement et les États fragiles ne bénéficient pas d'un soutien suffisant en matière d'activités témoins et d'investissements, en raison du faible niveau des ressources qui leur sont allouées. Enfin, dans le passé, l'inefficacité du cycle de projet a souvent eu pour cause l'insuffisance des fonds disponibles aux fins des projets prêts pour approbation : les projets étaient approuvés dans l'ordre d'arrivée des demandes de financement (selon le principe du « premier arrivé, premier servi »), et les propositions de projets ne pouvaient donc être approuvées que lorsque de nouveaux financements étaient disponibles.

La conclusion 1 fait état d'une baisse de l'aide publique au développement en faveur des interventions axées sur l'environnement. On constate par ailleurs que les financements alloués au FEM par les bailleurs de fonds ont également diminué, passant de 0,67 % de l'aide publique au développement pour FEM-1 et FEM-2 à 0,38 % seulement pour FEM-4 (tableau 5). Ce recul mérite d'être souligné, même si 45 % des financements du FEM ne sont pas considérés comme relevant de l'aide publique au développement. Comme l'indique le tableau ci-dessous, le pouvoir d'achat du FEM a diminué progressivement à chaque exercice de reconstitution des ressources, ce qui ne fait qu'accentuer les effets de la diminution de ses ressources.

RECOMMANDATION 2

La reconstitution des ressources proposée pour FEM-5 doit se traduire par un relèvement substantiel des niveaux de financement par rapport à FEM-4. À défaut, le FEM sera contraint de réduire fortement son aide en faveur de ses domaines d'intervention, des groupes de pays ou des activités relevant de ses divers modes d'intervention.

La modèle sur lequel repose le financement des activités habilitantes, des activités témoins et des investissements du FEM prévoit une croissance organique des financements en faveur des pays jusqu'à ce que ces derniers aient pleinement intégré les préoccupations relatives à la protection de l'environnement mondial dans leurs programmes de développement durable. Certains des principaux pays bénéficiaires de l'aide du FEM se dirigent clairement dans cette direction, mais à l'évidence, de nombreux pays sont encore loin de pouvoir s'affranchir de l'aide du FEM. En outre, parmi les pays bénéficiant de l'aide du FEM, beaucoup attendent du FEM un soutien accru en matière d'activités témoins, d'élimination des obstacles au développement des marchés et d'introduction de nouvelles technologies, et ne sont pas encore prêts à appliquer à l'échelle nationale les approches que le FEM s'emploie à promouvoir. Le maintien du même niveau de financement pour FEM-5 entraînerait des problèmes. L'examen des progrès accomplis vers la réalisation d'un impact montre que l'échelle des interventions revêt une importance particulière, et que plusieurs des interventions du FEM ont peut-être échoué en raison de l'insuffisance des financements disponibles ou de leur faible portée géographique.

TABLEAU 5 RECONSTITUTION DES RESSOURCES DU FEM ET ÉVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

	PHASE PILOTE	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM–4[a]
Total APD (en milliers de dollars)	304 725	302 595	280 529	416 132	283 278
Fonds engagés (en milliers de dollars)	843	2 015	1 983	2 211	2 289
Fonds reçus (en milliers de dollars)	843	2 012	1 687	2 095	2 169
Pouvoir d'achat (%)		100	78	90	83
En % de l'APD	0,28	0,67	0,60	0,50	0,38

Source : Organisation de coopération et de développement économiques. Données sur la reconstitution des ressources du FEM.

a. Basée sur une moyenne mobile – pledge 2006 – instruments ? pour un quart des fonds de FEM-4 déposés avant l'exercice 2007, dont une partie déposés en 2006 avant la fin de l'exercice dans certains pays. On considère que les données sont comparables dans la mesure où elles tiennent compte des fonds engagés au titre de l'aide publique au développement, et non des décaissements.

PERFORMANCE DES BAILLEURS DE FONDS DU FEM

La version intégrale du quatrième bilan global du FEM contient un récapitulatif de toutes les reconstitutions des ressources du FEM effectuées à ce jour. Il montre notamment que l'exercice de reconstitution le plus récent (2006) reposait sur une formule de répartition des charges appliquée depuis 1994. Depuis, d'autres institutions financières internationales comme la Banque mondiale et les banques régionales de développement ont négocié d'autres formules afin de mieux rendre compte des changements intervenus à l'échelle mondiale dans la répartition économique et financière des richesses. Le maintien de l'ancienne formule lors des futurs exercices de reconstitution des ressources du FEM équivaudrait à demander aux pays qui rencontrent des difficultés économiques de verser une contribution supérieure à la part que l'on peut équitablement exiger d'eux.

Une étude sur le partage des charges et les engagements financiers des bailleurs de fonds a été réalisée dans le cadre du Quatrième bilan selon une méthode inédite consistant à comparer les contributions des bailleurs de fonds en faveur du FEM, les autres ressources qu'ils versent, dans le cadre d'exercices de reconstitution de ressources ou sous forme de financements, aux Nations Unies (qui appliquent une formule de partage des charges reposant sur la comparaison des richesses) et à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (qui utilise une formule sensiblement différente de celle adoptée en 1994) et les financements de base qu'ils fournissent au titre de l'aide publique au développement à l'appui de projets axés sur l'environnement. Ce dernier élément permet de cerner le degré de priorité que les bailleurs accordent aux questions environnementales dans leurs politiques de coopération internationale.

Les auteurs de cette étude se sont appuyés sur des données tombées dans le domaine public et n'ont tiré de leurs travaux aucune appréciation ou évaluation particulière. Il est toutefois intéressant de constater que la quasi-totalité des bailleurs de fonds ont effectivement versé des contributions conformes à leurs engagements. Plusieurs petits bailleurs de fonds ont même fait mieux que les plus gros, en accordant une priorité relativement élevée à leurs contributions en faveur du FEM. Quelques pays bailleurs de fonds attachent de manière constante un faible degré de priorité aux reconstitutions des ressources du FEM. Enfin, les pays à revenu intermédiaire qui versent des contributions en faveur du FEM ne sont pas nombreux, mais leurs contributions témoignent généralement de la priorité relativement élevée qu'ils attachent à l'action du FEM et de leur volonté de soutenir son action.

Si les niveaux des financements du FEM restent inchangés, le FEM devra hiérarchiser ses activités pour continuer à avoir un impact, ce qui pourrait l'amener à réduire le nombre de ses domaines d'intervention, à se recentrer sur certains groupes de pays ou à limiter son aide en faveur d'un petit nombre de groupes de pays.

CONCLUSION 3

Le fait que le FEM tienne lieu de mécanisme financier de plusieurs conventions internationales sur l'environnement est un atout dans la lutte contre les problèmes environnementaux de dimension planétaire.

Le FEM occupe une position relativement privilégiée parmi les organismes de financement internationaux dans la mesure où il fait office de mécanisme financier de plusieurs instruments multilatéraux sur l'environnement. Ce statut lui confère un solide mandat à l'appui des actions menées par les pays dans le domaine de l'environnement : d'un côté, il s'attaque, avec l'aide des bailleurs de fonds, à des problèmes dont la communauté internationale a reconnu l'urgence ; de l'autre, les pays qui bénéficient de son appui sont signataires des conventions et se sont engagés en conséquence à prendre des mesures particulières. Cela signifie, en théorie, que le FEM, les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires forment un solide partenariat au service d'objectifs communs.

Le FEM est la principale source de financement de la mise en œuvre des Conventions sur la diversité biologique, les polluants organiques persistants et la lutte contre la désertification. De nouvelles sources de financement ont été trouvées dans le domaine d'intervention relatif aux changements climatiques, mais elles ne sont pas encore pleinement opérationnelles.

Le FEM continue de donner suite aux directives reçues au titre des diverses conventions en adaptant ses stratégies, ses politiques et ses procédures et en approuvant des projets. Les instructions à l'intention du FEM continuent de s'accumuler, bien que certaines conventions aient entrepris de regrouper leurs directives sous forme de stratégies. Le Dispositif d'allocation des ressources a empêché nombre de pays d'avoir accès aux financements du FEM, notamment dans le domaine du changement climatique.

Des mesures ont été prises pour améliorer les relations entre le FEM et les Conventions et leurs Secrétariats, mais il est possible et nécessaire de faire mieux.

RECOMMANDATION 3

Le FEM et les instances des Conventions doivent collaborer afin d'améliorer et de mieux cibler les directives, qui doivent être hiérarchisées au niveau national.

Des mesures importantes ont été prises pour améliorer la communication entre le FEM et les instances des Conventions. Il convient de poursuivre ces initiatives, en mettant l'accent sur la nécessité d'améliorer la qualité des directives données au titre des conventions. Les communications nationales requises par les Conventions devraient être exclues du champ d'application du futur mécanisme d'allocation des ressources du FEM, puisqu'elles sont obligatoires et censées être financées intégralement par le FEM. Le FEM devra veiller à appliquer les nouvelles directives reçues entre les exercices de reconstitution de ressources, soit en réservant un montant à cette fin à chaque reconstitution, soit en acceptant des fonds supplémentaires entre les reconstitutions pour permettre l'application des nouvelles directives. Les comptes rendus que le FEM soumet aux instances des Conventions doivent inclure une évaluation critique des résultats obtenus par le Fonds dans la mise en œuvre des projets et l'intégration des directives des Conférences des parties dans ses stratégies et priorités programmatiques.

La mission d'évaluation a dressé un état récapitulatif de toutes les directives données à ce jour au FEM, y compris en ce qui concerne le Fonds pour les PMA et le Fonds spécial (voir le tableau 6). Ces directives sont désormais au nombre de 317 et se présentent sous la forme de nouveaux articles intégrés aux décisions relevant des conventions. La moitié d'entre

TABLEAU 6 NOMBRE DE DIRECTIVES REÇUES AU TITRE DES CONVENTIONS

ANNÉE	CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES	CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE	CONVENTION DE STOCKHOLM SUR LES POLLUANTS ORGANIQUES PERSISTANTS	CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LA LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION
1994		12 (1)		
1995	10 (1)	4 (2)		
1996	10 (2)	8 (3)		
1997	2 (3)			
1998	9 (4)	6 (4)		
1999	5 (5)			
2000	3 (6)	4 (5)		
2001	10 (7)			5 (5)
2002	19 (8)	13 (6)		
2003	3 (9)			6 (6)
2004	48 (10)	10 (7)		
2005	7 (11)		5 (1)	10 (7)
2006	13 (12)	14 (8)	12 (2)	
2007	9 (13)		17 (3)	9 (8)
2008	12 (14)	7 (9)		
2009			15 (4)	
Total	160	78	49	30

Source : Décisions de la Conférence des parties.
Note : Les nombres entre parenthèses renvoient aux sessions des Conférences des parties.

elles environ ont été reçues au titre de la Convention sur les changements climatiques. Si la nature des directives varie d'un article à l'autre et d'une décision à l'autre, tant en ce qui concerne la longueur des paragraphes que leur importance, le nombre d'articles demeure globalement élevé. Pour être à même de donner suite à toutes ces instructions, le FEM doit s'employer à les rendre opérationnelles, ce qui soulève de réels problèmes, compte tenu du nombre de directives à mettre en œuvre. L'établissement de priorités est généralement un exercice difficile, en particulier au vu de la nature politique des débats relatifs aux conventions et de la diversité des groupes d'intérêts représentés.

Les autorités nationales doivent prendre l'initiative de hiérarchiser la mise en œuvre des directives données au titre des Conventions. Ce processus permettra de recenser les problèmes pour lesquels une aide du FEM est envisageable. Les points focaux pour les Conventions doivent participer davantage à l'action du FEM au niveau mondial et national (en d'autres termes, les comités du FEM doivent solliciter la participation des points focaux pour les Conventions).

CONCLUSION 4

Le mode de fonctionnement à trois niveaux du FEM — activités habilitantes, activités témoins et investissements — contribue à renforcer le rôle de catalyseur du Fonds.

Le rôle de catalyseur du FEM compte parmi les caractéristiques fondatrices du Fonds, telles qu'elles sont décrites dans l'Instrument du FEM, et repose sur une démarche en trois temps : les activités **habilitantes**, qui visent à créer un environnement favorable ; les activités **témoins**, qui privilégient l'innovation et ont pour objet de démontrer l'efficacité de nouvelles méthodes et l'importance des mesures axées sur la transformation des marchés ; et les **investissements**, qui permettent d'étendre les activités témoins à l'échelle nationale de manière à obtenir des effets positifs durables sur l'environnement mondial.

Le Quatrième bilan a classé par catégories l'ensemble des activités du FEM menées depuis la phase pilote jusqu'au 30 juin 2009. Il en ressort que cette démarche en trois étapes (activités habilitantes, activités témoins, investissements) donne de bons résultats dans les pays à revenu intermédiaire. En revanche, dans les petits États insulaires en développement, les pays les moins développés et les États fragiles, le FEM n'a quasiment pas franchi le cap des activités habilitantes, même si des efforts ont été faits pour mettre en œuvre un certain nombre d'activités témoins visant à promouvoir des innovations technologiques, et pour éliminer les obstacles à la transformation des marchés. Seuls un petit nombre de pays entrant dans ces catégories ont bénéficié d'investissements. Cette tendance se confirmera si les ressources dont dispose le FEM n'augmentent pas. C'est majoritairement dans les pays à revenu intermédiaire que les interventions du FEM peuvent avoir des effets bénéfiques sur l'environnement mondial, et le Quatrième bilan ne préconise donc pas l'interruption des activités en cours dans ces pays. Il demeure que, dans nombre de pays, les financements actuels ne permettent pas d'accroître l'aide du FEM dans des proportions suffisantes pour favoriser la mise en œuvre de politiques efficaces et d'approches novatrices et la transformation des marchés, comme en atteste le tableau 7 ci-dessous.

TABLEAU 7 RÉPARTITION DES PROJETS NATIONAUX DU FEM PAR TYPE D'ACTIVITÉ ET PAR CATÉGORIE DE PAYS (%)

TYPE D'ACTIVITÉ	ÉTATS FRAGILES	PETITS ÉTATS INSULAIRES EN DÉVELOPPEMENT	PAYS LES MOINS AVANCÉS	PAYS SANS LITTORAL	AUTRES PAYS[a]	TOUS PROJETS NATIONAUX
Activités habilitantes	69	75	61	53	35	47
Activités témoins	23	21	30	39	52	43
Investissements	6	3	7	6	11	9
Inclassable	1	1	2	2	2	2
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, au 30 juin 2009.

a. Sont classés dans la catégorie « Autres pays » tous les pays qui ne sont pas des États fragiles, des PEID, des PMA ou des États sans littoral.

Le fait d'accorder plus d'attention aux activités témoins au détriment des activités habilitantes et des investissements, comme le recommandent certaines propositions, réduirait l'effet catalyseur du FEM et pourrait compromettre la pérennisation des effets positifs de ses interventions sur l'environnement de la planète. L'évaluation de l'impact des projets sur l'ozone, réalisée par le Bureau de l'évaluation, montre que le taux de réduction des substances appauvrissant la couche d'ozone aurait été inférieur de 40 % sans les effets catalyseurs des investissements.

Le rôle moteur du FEM est solidement établi au niveau stratégique, mais ne s'est pas encore traduit par la formulation de directives sur la conception des projets, ni par la création d'instruments de suivi qui permettraient de suivre les effets des interventions du FEM durant la mise en œuvre des projets et de les mesurer une fois ces projets achevés.

Le FEM a un effet catalyseur dans la mesure où il aide les pouvoirs publics à s'attaquer aux problèmes environnementaux de dimension planétaire dans leur propre pays et à mettre en œuvre à cette fin des activités habilitantes et des projets témoins de nature à favoriser l'évolution des politiques, des programmes et des priorités au niveau national. Le FEM s'attache ensuite à démontrer comment de nouvelles politiques peuvent contribuer à l'amélioration de la gestion de l'environnement et à la transformation des marchés. Les approches les plus probantes sont ensuite appliquées à l'échelle nationale. Dans les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les États fragiles, le FEM, faute des ressources, n'a pas fait assez en matière de démonstration et de mise en œuvre, à l'échelle supérieure, des activités témoins.

RECOMMANDATION 4

Il est possible de renforcer le rôle moteur du FEM en le dotant de ressources plus importantes et en tenant compte des enseignements relatifs aux effets catalyseurs de ses interventions, dans le cadre d'un mécanisme amélioré d'orientation et de suivi.

Il convient de relever sensiblement les niveaux de financement du FEM pour lui permettre de jouer pleinement son rôle de catalyseur dans l'ensemble des pays bénéficiaires, et d'avoir ainsi des effets positifs sur l'environnement mondial.

DES RÉSULTATS QUI TÉMOIGNENT DE L'EFFET CATALYSEUR DES INTERVENTIONS DU FEM

Le FEM a financé en Chine un projet de grande ampleur doté d'un financement de 7,9 millions de dollars, et pour lequel il a mobilisé 10,55 millions de dollars supplémentaires sous forme de cofinancements. Le projet était axé sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans plusieurs villes et villages du pays, et visait à cette fin l'introduction de nouvelles technologies dans les briqueteries et les cimenteries locales, ainsi que dans les fours à coke et l'industrie sidérurgique. Le projet, qui s'est achevé en 2007, a favorisé la transposition, sur 118 autres sites, des technologies introduites avec succès dans le cadre des activités du FEM.

Le Centre national chinois d'évaluation des sciences et des technologies (NCSTE) a réalisé, au titre du quatrième bilan global du FEM, une étude de cas sur ce projet afin d'évaluer l'effet catalyseur de l'intervention du Fonds. Selon les estimations établies dans le cadre de cette étude, le projet aurait permis de transposer les technologies utilisées sur 500 sites autres que ceux ayant été retenus à l'origine aux fins du projet du FEM. Cette très forte transposabilité est attribuable à quatre principaux facteurs :

- *Les technologies sélectionnées étaient à la fois bien adaptées, peu coûteuses et plus efficaces que les technologies existantes, ce qui a fortement contribué à encourager les entreprises locales à les adopter.*
- *Les autorités locales ont soutenu le projet avec vigueur en adoptant des mesures incitatives supplémentaires et des réglementations visant à promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies.*
- *Les très bons résultats enregistrés dès le début du projet ont contribué à créer une demande sur le marché.*
- *Des financements souples et adaptables ont été mis à la disposition des entreprises par des établissements bancaires qui tenaient beaucoup à être associés au projet : le montant total des crédits proposés aux emprunteurs est passé progressivement de quatre millions de dollars à plus de 28 millions dollars grâce aux mécanismes de prêts supplémentaires mis en place par les banques chinoises.*

L'autre étude de cas réalisée dans le cadre du Quatrième bilan sur le projet témoin de récupération des émissions de méthane des décharges mené en Uruguay a montré qu'au moins dix autres projets calqués sur le modèle du projet original avaient été lancés en Amérique latine.

Projets : Économies d'énergie et lutte antipollution dans les entreprises chinoises de commune et de village (GEF ID 263) ; Projet témoin de récupération des émissions de méthane des décharges (GEF ID 766)

Le rôle moteur du FEM ressort clairement de la stratégie du domaine d'intervention « eaux internationales ». D'autres domaines d'intervention gagneraient d'ailleurs à emprunter certains des éléments de cette stratégie. Dans les domaines du changement

climatique et de la diversité biologique, une plus grande prise de conscience du rôle des activités habilitantes pourrait conduire à une adhésion accrue des pays aux activités engagées.

Il convient d'encourager l'adoption d'orientations sur la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets en fonction de leurs effets catalyseurs, afin d'améliorer le suivi et l'évaluation du rôle de catalyseur du FEM. Le Bureau de l'évaluation s'efforcera de promouvoir cette démarche en mettant ses outils méthodologiques, ses données et ses conclusions à la disposition des partenaires du FEM afin de leur permettre d'approfondir le débat.

CONCLUSION 5

L'aide du FEM s'accorde avec les priorités nationales en matière d'environnement et de développement durable et avec les processus internationaux et régionaux.

L'adhésion des pays aux activités mises en œuvre est un des principes fondateurs du FEM et compte parmi les critères permettant de juger de la pertinence de ses interventions au regard des priorités nationales. Aux fins de ce Quatrième bilan, l'adhésion des pays est définie en fonction du degré d'intégration des projets du FEM dans les priorités nationales ou locales. À titre d'exemple, le FEM a appuyé la création et la mise en place de réseaux d'aires protégées ; il a fait en sorte que la question du changement climatique figure en bonne place au rang des priorités nationales (en commençant par les activités habilitantes) ; il a contribué à la formulation et à la mise en œuvre de politiques sur le changement climatique axées notamment sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et les énergies renouvelables et permettant aux pays de diversifier leurs options en matière énergétique ; et il a financé la préparation de plans nationaux d'exécution pour aider les pays à recenser les polluants organiques persistants et à les inscrire au centre des préoccupations nationales.

Les données tirées pour l'essentiel des évaluations des portefeuilles-pays et des études de cas nationales réalisées dans le cadre du Quatrième bilan montrent que les pays se sont appuyés sur l'aide du FEM pour engager de nouvelles politiques environnementales et mettre en place la législation environnementale et les cadres réglementaires requis. Toutefois, dans la plupart des pays, les financements du FEM se révèlent insuffisants pour permettre la mise en œuvre des priorités nationales et l'application des directives sur l'adaptation, la sécurité biologique et la dégradation des sols reçues au titre des conventions.

Rien n'indique que la priorité croissante accordée par le FEM au principe de l'adhésion des pays conduit à accorder moins d'attention aux problèmes environnementaux de dimension planétaire. Pour autant, il n'existe actuellement aucune mesure incitative de nature à encourager les pays à travailler ensemble sur des problèmes de dimension régionale ou transnationale lorsqu'il leur faut décider des problèmes auxquels ils doivent s'attaquer.

RECOMMANDATION 5

Le FEM doit renforcer la programmation au niveau national en favorisant la création de comités nationaux du FEM et de plans d'activité nationaux du FEM.

Pour obtenir des effets salutaires sur l'environnement mondial, le FEM et ses Agents d'exécution œuvrent en collaboration avec les principaux partenaires du FEM : les pouvoirs publics, la société civile, le secteur privé et les populations locales des pays bénéficiaires. La durée moyenne — cinq ans — des activités financées par le FEM est trop courte pour que leurs effets positifs soient suffisamment sensibles et durables au plan mondial, que ce soit dans le domaine de l'efficacité énergétique, de l'utilisation des énergies renouvelables, des aires protégées, de l'amélioration de la gestion des sols, de la réduction des menaces qui pèsent sur les eaux internationales et la couche d'ozone ou de l'atténuation des risques auxquels les polluants organiques persistants exposent les êtres humains et l'environnement. Dans la quasi-totalité des cas, les activités engagées par le FEM doivent être intégrées aux politiques, aux stratégies, aux pratiques et aux moyens d'existence des pays bénéficiaires, ce qui suppose que les autres parties concernées (pouvoirs publics, société civile, secteur privé, populations locales) interviennent et soient associées aux processus décisionnel.

La collaboration entre le FEM et les intervenants locaux pourrait être renforcée de manière à favoriser de plus grandes avancées dans la réalisation d'un impact. L'examen de ces progrès accomplis en la matière, (voir la section 3 du rapport intégral) montre que les mesures prises après l'achèvement des projets du FEM contribuent à la poursuite de ces

avancées. En outre, ces mesures de suivi peuvent aider à corriger la situation dans les cas où les progrès sont inexistants ou très limités. Dans nombre de cas, des mesures correctives son prises conformément aux recommandations formulées dans les évaluations finales. On peut malgré tout faire encore plus, et le FEM et les pays doivent examiner cette question de plus près.

Il ressort des évaluations des portefeuilles-pays que les Agents d'exécution du FEM n'intègrent pas toujours les activités du FEM dont ils assurent l'exécution aux stratégies nationales d'aide ou au cadre de travail de l'Organisation des Nations Unies régissant l'aide apportée aux pays concernés. Les financements du FEM sont gérés plus ou moins séparément, et sont exclus du débat général sur les pays concernés, auquel participe la communauté internationale des bailleurs de fonds. Certains pays bénéficiaires ne coordonnent pas suffisamment les activités que mènent les bailleurs de fonds et les institutions internationales dans le domaine de l'environnement. Les comités nationaux de coordination, dont le nombre a considérablement augmenté, réunissent désormais un nombre grandissant de ministères autres que ceux de l'environnement et de parties prenantes, mais ce n'est pas encore la règle. Il faut impérativement faire en sorte que les pays aient accès à des mécanismes nationaux leur permettant de dialoguer avec les Agents d'exécution du FEM et les autres bailleurs de fonds, si l'on veut que les interventions du FEM et les autres dispositifs d'aide à vocation environnementale soient en parfaite adéquation avec les priorités des pays et pleinement intégrées aux stratégies nationales.

La programmation au niveau national pourrait venir appuyer les projets et les programmes-cadres de portée mondiale ou régionale. De fait, la définition des priorités nationales conduit parfois à mettre en évidence des problèmes transnationaux, comme l'ont montré plusieurs évaluations de portefeuilles-pays. On pourrait donc adopter une démarche axée sur ce type de problèmes pour renforcer la pertinence des interventions et l'adhésion des pays, dans le cadre de projets ou de programmes-cadres mondiaux ou régionaux. Le cadre stratégique du domaine d'intervention « eaux internationales » pourrait se révéler très utile à cet égard. Une telle démarche contribuerait de surcroît à encourager les pays à travailler ensemble à la recherche de solutions communes à des problèmes environnementaux de dimension mondiale ou régionale.

Le modèle de partenariat et le rôle catalyseur du FEM vont dans le sens des approches préconisées par la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide en matière d'adhésion des pays. À l'inverse, le mode opératoire du FEM, qui se borne à fournir une aide financière à l'appui de projets, n'est pas conforme à ces recommandations ; le Fonds doit évoluer vers une approche-programme. Au sein du FEM, la programmation s'est toujours effectuée au niveau des domaines d'intervention. La mise en place du Dispositif d'allocation des ressources a entraîné une évolution vers une programmation nationale, et cette évolution doit être menée à son terme.

Si cette évolution vers une approche-programme d'aide se confirme, le FEM pourra recueillir des financements importants en faveur d'activités ayant sur l'environnement mondial les effets positifs convenus, et les relayer ensuite jusqu'à ses Agents d'exécution, qui fournissent une aide considérable aux pays et justifient tous de solides bilans en la matière. À l'évidence, ces mêmes financements pourraient être acheminés directement par les Agents d'exécution, plutôt que par le biais du FEM. Dans ce cas, toutefois, l'attention portée aux effets positifs des interventions sur l'environnement mondial pourrait être réduite, voire disparaître, dans la mesure où cette question n'est pas la préoccupation première des Agents d'exécution.

PROGRÈS VERS LA RÉALISATION D'UN IMPACT

Fait sans précédent parmi les institutions internationales, le FEM a vérifié de façon indépendante les conclusions des évaluations des progrès accomplis dans la réalisation d'un impact dans l'ensemble de son portefeuille. Une nouvelle méthode d'analyse des impacts a été mise au point aux fins du Quatrième bilan afin d'étudier les informations tirées des évaluations de l'impact de l'ensemble du portefeuille de projets du FEM. Des travaux supplémentaires ont été menés sur le terrain pour vérifier les conclusions de ces études. Par ailleurs, une évaluation à grande échelle de l'impact des projets sur l'ozone a été réalisée. Il faudra en tirer des enseignements et des indicateurs qui pourront servir à l'élaboration d'un cadre de gestion axé sur les résultats, notamment en matière de suivi, d'évaluation, de conseils scientifiques et d'acquisition des connaissances. Ainsi renforcé, le cadre de gestion axé sur les résultats permettra au FEM de rendre compte de ses performances, des résultats obtenus, des progrès accomplis vers la réalisation d'un impact et des effets positifs de son action sur l'environnement mondial.

IMPACTS DES INTERVENTIONS : DÉFINITION

Dans nombre de cas, les premiers impacts des projets du FEM se manifestent en cours d'exécution ou à l'achèvement des projets. Dès lors, pourquoi le bilan global du FEM ne porte-t-il pas uniquement sur les impacts obtenus à l'achèvement des projets ? Parce qu'en règle générale, il faut plusieurs années avant que l'impact des projets se fasse pleinement sentir. En témoigne notamment l'exemple de la couche d'ozone, dont les scientifiques ont montré qu'elle ne pourrait se reconstituer pleinement qu'au bout d'un demi-siècle. De même, il faudra entre 20 et 30 ans pour résoudre entièrement certains problèmes environnementaux comme la remise en état des écosystèmes fragiles ou la reconstitution des stocks de poissons dans les zones de pêche surexploitées. Les projets peuvent se solder par des impacts tangibles qui se manifestent dès l'achèvement des activités – il peut s'agir par exemple de la préservation d'une espèce menacée dans un écosystème fragile. Ils peuvent aussi contribuer à créer les conditions qui déboucheront, à plus long terme, sur un impact concret. C'est le cas, par exemple, lorsqu'ils donnent lieu à la création de zones interdites à la pêche qui favorisent la croissance dans le temps des stocks de poissons. Les impacts initiaux des projets se manifestent le plus souvent à petite échelle et ne suffisent pas en eux-mêmes à garantir la pérennisation des acquis tirés des projets. Une fois le projet achevé, il appartient aux autorités nationales et aux communautés locales d'entretenir la dynamique enclenchée, et de faire en sorte que les écosystèmes fragiles puissent continuer à récupérer, que les marchés continuent de se développer, que les réductions des émissions de gaz à effet de serre s'amplifient, etc. Ce sont leurs interventions qui garantiront au final la réalisation des impacts à grande échelle que les projets avaient pour but d'atteindre dans le long terme.

CONCLUSION 6

Soixante-dix pour cent des projets achevés se sont soldés par des progrès modérés ou importants vers la réalisation d'un impact.

Le Quatrième bilan a examiné l'ensemble des projets finis dont les évaluations finales ont été présentées au Bureau de l'évaluation depuis l'exercice 05. La méthode d'examen utilisée s'est inspirée des évaluations de l'impact des projets réalisées par le Bureau. Elle a été testée en conditions réelles, soumise à l'avis de spécialistes et vérifiée au regard de la méthode, désormais bien établie, de notation des projets appliquée dans le cadre des évaluations finales. Il ressort de cet examen que 70 % des projets ont donné lieu à des progrès indiscutables. Ce résultat ne peut cependant être comparé à aucune norme internationale de référence, puisque le FEM est la première organisation internationale à rendre compte de manière indépendante des progrès accomplis vers la réalisation d'un impact au niveau des portefeuilles de projets.

Les progrès accomplis vers la réalisation d'un impact sont encourageants, car ils montrent aux bailleurs de fonds et aux pays bénéficiaires que les interventions du FEM peuvent avoir et auront des effets bénéfiques sur l'environnement mondial si l'on continue à appuyer l'action menée. Il convient cependant de tenir compte de l'horizon temporel à prévoir. En règle générale, on peut mesurer assez rapidement les effets positifs sur l'environnement mondial des projets du FEM mis en œuvre dans les domaines d'intervention « changements climatiques », « appauvrissement de la couche d'ozone » et « polluants organiques persistants ». Les effets des interventions se manifestent en revanche beaucoup plus lentement dans les domaines de la diversité biologique, des eaux internationales et de la dégradation des sols. Pour autant, on détecte des signes de l'impact des projets dans *l'ensemble* des domaines d'intervention du FEM ; Pour l'heure, l'ampleur de cet impact est encore trop faible pour être mesuré, mais les données sur l'impact à court terme des activités du FEM montrent qu'elles marchent et continueront de donner des résultats positifs si elles bénéficient du soutien requis.

L'aggravation de la dégradation de l'environnement mondial offre de nombreux exemples de ce qui pourrait arriver si le FEM n'existait pas. Dans les pays qui bénéficient de l'aide du Fonds, on constate que la diversité biologique continue de s'appauvrir dans tous les domaines dans lesquels le FEM n'intervient pas. S'agissant du changement climatique, l'action du FEM, aussi efficace soit-elle, ne peut influer directement sur l'évolution de la situation en matière d'émissions de gaz à effet de serre, compte tenu du niveau relativement faible des financements disponibles au regard des moyens requis. Dans d'autres domaines d'intervention, les activités du FEM portent leurs fruits, mais sont insuffisants pour avoir un impact sur les grandes tendances observées à l'échelle de la planète. L'exemple des substances nocives pour l'ozone est intéressant à cet égard. Le Fonds multilatéral du Protocole de Montréal, le FEM et les pays développés ont peut-être réussi à écarter les menaces qui pesaient sur la couche d'ozone, et qui sont au cœur du Protocole de Montréal, mais le changement climatique et de nouvelles menaces sont venus s'ajouter à la liste des problèmes environnementaux à combattre. Autant dire que la bataille est loin d'être gagnée.

Il ressort de l'examen du portefeuille du FEM que, dans 30 % des projets, aucun progrès n'a été accompli dans la réalisation d'un impact. Pourtant, tout indique que l'on pourrait enregistrer de réelles avancées si les mesures nécessaires étaient prises pour

L'INTERVENTION DU FEM MET UN COUP D'ARRÊT À L'EXTINCTION DE PLUSIEURS ESPÈCES PRÈS DU CAP DE BONNE-ESPÉRANCE

Le FEM, par l'intermédiaire de la Banque mondiale, a mis à la disposition de l'Afrique du Sud des financements d'un montant de 12 millions de dollars à l'appui d'un projet axé sur la préservation de la diversité biologique de la région de l'empire floral du Cap. L'Afrique du Sud a apporté de son côté 79 millions de dollars sous forme de cofinancements. Le projet avait pour objectif d'assurer la régénération et la protection durable des espèces de faune et de flore d'importance mondiale qu'abritent la péninsule du Cap et les écosystèmes marins avoisinants, et d'engager des activités de planification et de conservation dans toute la région. Le projet s'est concentré pour l'essentiel sur le parc national de Table Mountain. À l'issue du projet, les menaces que les espèces exotiques envahissantes, les feux non maîtrisés et le tourisme sauvage faisaient peser sur la biodiversité du parc avaient été considérablement atténuées. De plus, le développement du tourisme dans la région a eu des retombées positives sur la situation des populations locales. Une zone marine protégée a été créée, et l'accès aux données et aux informations sur les facteurs de nature à favoriser la gestion efficace du parc national aux fins de la conservation de la diversité s'est amélioré, tout comme la compréhension de ces facteurs.

Le projet a débouché sur les impacts immédiats suivants :

- *Aucune des espèces ciblées n'a disparu depuis le lancement du projet.*
- *L'aire de répartition de certaines espèces menacées s'est étendue, et leurs effectifs ont augmenté ; plusieurs espèces ont été réintroduites ; les espèces envahissantes ont été éliminées à 85 %, et les pouvoirs publics ont décaissé des financements supplémentaires pour venir à bout des espèces envahissantes restantes.*
- *Le service de lutte contre les feux de forêt a gagné en efficacité.*

La gestion efficace et durable, aux fins de la préservation de formes de biodiversité d'importance mondiale, des écosystèmes terrestres et marins de la région du Cape a permis d'enregistrer des progrès sensibles dans la réalisation d'impacts à plus grande échelle.

Projet : Préservation de la biodiversité de la péninsule du Cap, Afrique du Sud (GEF ID 134)

remédier à la situation. Les projets les plus importants (du point de vue des financements qui leur sont alloués) permettent d'accomplir plus de progrès vers la réalisation d'un impact que les projets de plus petite taille. Ce constat tend à indiquer que certains projets d'ampleur modeste ont pâti d'un manque de ressources et n'ont pu en conséquence disposer de la masse critique nécessaire ni être mis en œuvre à une échelle suffisante pour favoriser des avancées vers la réalisation d'un impact.

RECOMMANDATION 6

Les progrès accomplis vers la réalisation d'un impact dans le cadre des projets bénéficiant de l'aide du FEM témoignent du bien-fondé de l'approche axée sur la gestion nationale du portefeuille de projets, qui permet aux pays bénéficiaires d'appuyer pleinement et d'optimiser les avancées réalisées dans la concrétisation des effets positifs de l'action du FEM sur l'environnement mondial.

Pour contribuer pleinement à l'amélioration de l'état de l'environnement dans le monde, les projets du FEM doivent être, dans toute la mesure possible, conçus et mis en œuvre de manière à garantir l'adhésion des pays, le soutien des pouvoirs publics et la disponibilité de financements adéquats bien après l'achèvement du projet. Toutefois, aucun projet ne peut être assuré d'obtenir l'appui de tous les intervenants concernés, d'où l'intérêt de la démarche axée sur la gestion nationale du portefeuille de projets. Pour l'heure, cette stratégie n'est adoptée que dans les grands pays bénéficiaires de l'aide du FEM. L'approche intégrant les activités nationales de programmation et de suivi des interventions du FEM — notamment le contrôle, la supervision et l'évaluation des projets — permettra aux pays bénéficiaires d'appuyer pleinement et d'optimiser les progrès réalisés dans la concrétisation des effets positifs de l'action du FEM sur l'environnement mondial.

PROGRÈS VERS L'OBTENTION D'UN IMPACT DANS LES DOMAINES D'INTERVENTION DU FEM

Les financements du FEM dans le domaine des **CHANGEMENTS CLIMATIQUES** ont contribué à d'importants progrès vers la réalisation des effets positifs recherchés sur l'environnement mondial, tant du point de vue de la réduction et de la prévention des émissions de gaz à effet de serre que de la transformation durable des marchés. Ainsi, à la fin de 2006, le projet Promotion des économies d'énergie en Chine avait directement contribué à des économies totales d'énergie de l'ordre de 5,92 millions de tonnes équivalent charbon, soit plus que l'objectif fixé de 5,22 millions de tonnes équivalent charbon. La réduction associée des émissions de dioxyde de carbone représentait 5,06 millions de tonnes, par comparaison avec les 3,77 millions de tonnes ciblées. En dépit du résultat global de son portefeuille de projets, la contribution du FEM à la réduction des émissions de gaz à effet de serre est minime au regard de celle nécessaire à l'échelle mondiale pour obtenir un impact sur l'évolution future du climat et tracer une trajectoire de développement plus durable.

Les projets qui ont donné les meilleurs résultats dans la recherche d'effets positifs sur l'environnement mondial présentent plusieurs caractéristiques : une attention particulière apportée durant leur conception et/ou leur mise en œuvre aux mesures nécessaires pour catalyser l'engagement des pouvoirs publics, du niveau national au niveau local ; des mesures d'incitation cohérentes de nature financière, stratégique, tarifaire et/ou fiscale visant à influencer le marché ; une volonté d'apporter les ressources nécessaires pour maximiser les effets positifs des projets ; et des mesures destinées à susciter et encourager l'engagement à long terme des principales parties prenantes nationales. Les progrès vers la réalisation d'effets bénéfiques sur l'environnement mondial dépendent aussi de l'appui que les pouvoirs publics, le secteur privé et les communautés locales apportent, de façon permanente et durable, après l'achèvement du projet.

BIODIVERSITÉ Le FEM a bien donné suite aux directives reçues au titre de la Convention sur la diversité biologique, en ce qui concerne notamment les questions liées à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité (grâce aux aires protégées et à la prise en compte systématique de la préservation de la diversité biologique dans les activités de production). L'accès aux financements pour les projets de biosécurité n'a pas suivi l'évolution de la demande potentielle.

Environ 70 % des projets achevés qui ont été examinés dans ce domaine ont permis de progresser plus ou moins vers la réalisation d'effets positifs pour l'environnement mondial, 40 % d'entre eux donnant lieu à des progrès substantiels. Les 30 % restants n'ont pas encore enregistré d'avancées à ce titre. Les projets qui affichent les meilleurs résultats du point de vue des retombées positives sur l'environnement mondial se caractérisent par l'attention particulière qui a été apportée, durant leur conception et/ou leur mise en œuvre, à la nécessité d'une adhésion pleine et entière des pays aux projets avant leur achèvement. Les progrès vers la réalisation d'effets positifs sur l'environnement mondial dépendent fortement de l'appui que les pouvoirs publics, le secteur privé et les communautés locales apportent, de façon permanente et durable, après l'achèvement du projet.

DES COMMUNAUTÉS MICRONÉSIENNES VEILLENT SUR LEURS FORÊTS UNIQUES

Par l'entremise du Programme des Nations Unies pour le développement, le FEM a fourni un don de 750 000 dollars, qui a permis de lever 1,45 million de dollars de cofinancement, afin de préserver durablement la biodiversité terrestre et marine d'importance mondiale de Pohnpei. Le projet avait notamment pour objet de préserver la réserve forestière du bassin hydrographique, une forêt d'altitude d'une grande richesse biologique qui est menacée de destruction du fait de l'expansion de la culture du kava. Il visait à établir une filière « verte » de culture du kava dans les basses terres en vue de réduire les pressions exercées sur les forêts d'altitude. À cet effet, un programme de préservation, de surveillance et de police a été mis en place en concertation avec les populations locales dans le but d'améliorer la gestion communautaire des ressources et la prise de décisions. Par la suite, 42 % des agriculteurs qui cultivaient des terres en altitude ont déplacé leurs cultures dans les plaines ; nombre de ceux qui sont restés sur place ont majoritairement cessé de défricher la forêt, et plusieurs d'entre eux ont l'intention de s'établir dans les basses terres une fois qu'ils auront effectué leur récolte annuelle.

D'après les premières informations, l'état des forêts d'altitude semble s'améliorer. Le projet a été exécuté par une organisation non gouvernementale qui s'est montrée capable et engagée, et qui a l'intention de poursuivre le travail avec les ressources dont elle dispose ; les conditions semblent donc réunies pour atteindre le but final, à savoir la restauration durable de la riche biodiversité des forêts d'altitude. En outre, la démarche novatrice menée auprès des populations locales a été diffusée et appliquée ailleurs aux États fédérés de Micronésie.

Project : Développement des entreprises compatible avec une préservation de la biodiversité, États fédérés de Micronésie (Projet FEM N° 21)

Les conditions qui prévalaient au début des années 90 et qui ont entraîné la création du FEM et du domaine d'intervention **EAUX INTERNATIONALES** ne se sont pas améliorées, et l'apparition de nouveaux défis rend les activités du FEM dans ce domaine particulièrement utiles. Le FEM a contribué à promouvoir de nouveaux traités internationaux et régionaux sur les masses d'eaux internationales et à accélérer l'application de plusieurs accords existants, ce qui a ouvert la voie à des changements de politiques nationales susceptibles d'atténuer les problèmes écologiques. Des données vérifiées par des entités indépendantes montrent que les projets du FEM contribuent à la réduction des problèmes de pollution dans une grande partie des eaux internationales.

Plusieurs grands facteurs vont faciliter ou entraver les avancées en vue de la réalisation d'un impact : une collaboration directe avec les entreprises industrielles et les exploitations agricoles pour atténuer les stress écologiques ; la pertinence des projets vis-à-vis des priorités nationales, nécessaire à un appui financier durable et croissant au plan national ; et une bonne compréhension des services écosystémiques grâce à la réalisation d'analyses diagnostiques transnationales établies sur de solides fondements scientifiques. Il est particulièrement difficile d'obtenir des effets positifs sur l'environnement mondial lorsque les projets ne bénéficient pas de la participation de tous les pays situés dans les bassins hydrographiques ou près des masses d'eau concernés. Il faut intégrer les pays non participants à ces projets avant de passer au stade des investissements.

POINTS SAILLANTS

L'AIDE DU FEM RÉDUIT LES PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX DANS LES MASSES D'EAU INTERNATIONALES

Plusieurs initiatives lancées dans le domaine d'intervention « eaux internationales » ont eu un impact décisif à court terme, et laissent présager l'obtention de solutions à long terme compte tenu du soutien persistant dont elles bénéficient :

- *Un projet du FEM réalisé au Lac Victoria a permis d'éliminer plus de 80 % des jacinthes d'eau dans les zones ciblées et d'apporter divers aménagements au système de traitement des eaux usées, d'où une évidente réduction des charges de pollution. Le système demeure toutefois soumis à des stress persistants. Le niveau d'eau baisse par suite de la sécheresse dans la région, les jacinthes d'eau ont de nouveau colonisé différentes zones, la perche du Nil continue d'évincer les espèces de poissons indigènes et la modernisation des systèmes d'assainissement progresse lentement. En conséquence, le FEM a engagé dans la région un nouveau projet auquel ont été associés le Rwanda et le Burundi.*
- *Le programme régional pour la mer Baltique comprend 21 projets pilotes qui présentent des mesures de gestion à la ferme contribuant à la réduction des charges en éléments nutritifs. Le programme a fait office de catalyseur, des mesures de gestion ayant été mises au point dans 48 autres exploitations agricoles sans l'assistance du FEM. Il a également contribué au reboisement de 320 hectares de zones humides en zone côtière.*
- *En Roumanie, le projet de lutte contre la pollution agricole a permis une réduction des rejets d'azote et de phosphore de 15 % et 27 % respectivement dans les eaux de surface et les eaux souterraines des zones témoins ; on peut s'attendre à un important potentiel de transposition et à l'apport de nouveaux financements par des tiers.*

Projects : Gestion de l'environnement du Lac Victoria (Projet FEM N° 88) ; Projet régional pour la mer Baltique (Projet FEM N° 922) ; Projet de lutte contre la pollution agricole, exécuté dans le cadre du Partenariat stratégique pour la réduction de la charge en éléments nutritifs du Danube et de la mer Noire (Projet FEM N° 1159)

La démarche progressive adoptée dans le domaine des eaux internationales, des activités de base aux activités de démonstration et d'investissement, devrait être une source d'inspiration pour les autres domaines d'intervention quant à la façon de mieux intégrer les activités de base et les activités habilitantes dans les stratégies en respectant les directives des conventions.

L'aide du FEM à l'élimination progressive de la consommation et de la production de **SUBSTANCES NOCIVES** pour l'ozone dans les pays en transition a contribué à l'amélioration de l'environnement mondial. En Russie, le projet Élimination progressive des substances nocives pour l'ozone a permis au total d'éliminer chaque année 17 645 mégatonnes de potentiel de destruction de l'ozone, par rapport à la cible visée de 15 354 mégatonnes. Les modifications introduites en matière de législation et de politiques publiques à l'appui de cette transition ont créé les conditions nécessaires à la réussite et à la durabilité de ces efforts. L'engagement du secteur privé a été déterminant pour le succès des investissements du FEM dans ce domaine d'intervention dans les pays en transition.

Le commerce illicite de substances appauvrissant l'ozone menace de compromettre les progrès accomplis dans l'élimination de ce type de produits dans les pays en transition non membres de l'Union européenne. Par ailleurs, la récupération et le stockage de halons ont été négligés dans ces pays : il convient d'y remédier. Dans certains pays, les entités nationales chargées de la question de l'ozone ont cessé leurs activités lorsque l'aide du FEM est arrivée à son terme, ce qui risque d'entraver la mise en œuvre des mesures nécessaires à l'élimination des menaces qui pèsent encore sur la couche d'ozone. En outre, le degré de destruction des stocks est faible : seulement 15 % des pays détruisent effectivement leurs stocks de substances nocives pour l'ozone.

UKRAINE : UNE COLLABORATION ÉTROITE ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ GARANTE DE L'IMPACT DE L'ACTION DU FEM

Le FEM, par l'intermédiaire de la Banque mondiale, a fourni des financements d'un montant de 28 millions de dollars et mobilisé 37 millions de dollars supplémentaires sous forme de cofinancements pour aider l'Ukraine à éliminer progressivement la production et la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone. Le projet a notamment permis de mettre à la disposition de l'Ukraine les moyens nécessaires à l'introduction de technologies de substitution internationalement reconnues dans les secteurs à haut coefficient énergétique de la réfrigération et des aérosols. Le projet a également contribué à bâtir de solides fondations indispensables à la réalisation d'impacts à plus long terme, 1) en montrant aux entreprises que l'adoption d'une nouvelle technologie ne remettrait pas en question leur compétitivité sur le marché national et les marchés à l'exportation ; et 2) en aidant les pouvoirs publics à mettre sur pied un système efficace de suivi et de notification pour les substances appauvrissant la couche d'ozone. Grâce à l'engagement des autorités nationales en faveur du projet, les progrès se sont poursuivis après l'achèvement du projet, bien que des retards aient été enregistrés dans la mise en œuvre des activités de suivi prévues.

Projet : Élimination progressive des substances nocives pour l'ozone, Ukraine (FEM ID 107)

Le Conseil du FEM devrait envisager d'intensifier ses investissements et son action de renforcement des capacités pour aider les pays en transition à s'attaquer aux menaces qui pèsent encore sur la couche d'ozone. Le FEM devrait s'inspirer de ses expériences positives de collaboration avec le secteur privé et procéder de manière similaire dans les efforts qu'il déploie dans d'autres domaines d'intervention.

Les pays en transition non membres de l'Union européenne devraient envisager d'améliorer l'application de leur législation, de leurs politiques et de leurs normes concernant l'ensemble des aspects de la protection de la couche d'ozone. Il convient aussi de renforcer les efforts en cours visant à prévenir le commerce illicite de substances nocives pour l'ozone.

Le FEM a bien donné suite aux directives reçues au titre de la Convention sur les **POLLUANTS ORGANIQUES PERSISTANTS** et amorce maintenant la phase suivante de son appui à la convention en fournissant des financements pour la mise en œuvre de plans nationaux.

Le domaine d'intervention **DÉGRADATION DES SOLS** ne comprend pas encore assez de projets finis pour que l'on puisse tirer des conclusions sur les progrès accomplis vers la réalisation d'un impact.

MULTIFOCAL Les projets recoupant plusieurs domaines d'intervention tendent à favoriser les recherches ciblées. En conséquence, leur performance est relativement faible en termes de progrès enregistrés vers la réalisation d'un impact. Les projets plurisectoriels qui ont une plus grande vocation opérationnelle obtiennent de bons résultats et traitent les problèmes relevant des domaines d'intervention de façon groupée et pratique.

QUESTIONS AYANT UNE INCIDENCE SUR LES RÉSULTATS

CONCLUSION 7

Les résultats de 80 % des projets du FEM sont jugés au moins modérément satisfaisants (contre une cible de 75 %), mais des facteurs d'inefficacité subsistent pendant la phase d'approbation préalable.

Les résultats des projets du FEM ont dépassé la cible de 75 % de résultats satisfaisants fixée par le FEM : le pourcentage moyen enregistré depuis l'exercice 05 est de 80 %. Il s'agit maintenant de passer à des niveaux de résultats encore plus élevés. Il est possible d'améliorer la conception et la mise en œuvre des projets en cherchant à rendre possible, durant la durée de vie du projet, des avancées vers la réalisation d'un impact une fois que le projet est achevé. La Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement continuent de contrôler de façon satisfaisante une forte proportion des projets du FEM qu'ils mettent en œuvre. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement a sensiblement amélioré ses activités de surveillance au fil du temps. Les questions sociales et les questions de parité hommes-femmes ne sont pas traitées systématiquement dans les stratégies et les projets du FEM, tandis que le FEM ne peut pas dépendre entièrement des politiques sociales et des politiques d'égalité des sexes de ses Entités d'exécution.

Le nouveau cycle des projets, d'une durée de 22 mois, semble avoir pour effet de réduire les délais d'approbation. Vingt-et-un mois après l'approbation du premier programme de travail du nouveau cycle, 77 % des projets ont été soumis à l'agrément de la présidente et directrice générale. On ne dispose pas de données sur les 23 % restants. Dans le nouveau cycle, la période de 22 mois allant de l'approbation de la Fiche d'identité des projets (FIP) à l'agrément de la Direction générale relève principalement de la responsabilité des Entités d'exécution et des points focaux du FEM.

Des retards ont été enregistrés durant la période consacrée à l'approbation des propositions de projets. Les FIP circulent entre les Entités d'exécution et le Secrétariat du FEM avant d'être soumises à l'agrément du Conseil, un processus qui souffre d'un manque de communication. Le Secrétariat s'est donné pour objectif de répondre dans un délai de dix jours ouvrables, objectif qu'il a respecté pour 56 % des FIP reçues. Les Entités d'exécution et les concepteurs de projets ne disposent pas de cible comparable.

En janvier 2009, le FEM a mis en place un nouveau système intégré de gestion des projets, plus perfectionné. Grâce aux efforts déployés par le Secrétariat pour mettre à jour la base de données en juin et juillet 2009, les données de base du système peuvent maintenant être considérées fiables, même si les contrôles de qualité structurels continuent de faire défaut.

Durant FEM-3, la durée moyenne du processus d'approbation des projets avait atteint un niveau inacceptable de plus de quatre ans. Si les normes de qualité étaient satisfaites, l'approbation était accordée aux projets à mesures des arrivées. Toutefois, s'il n'y avait pas de fonds disponibles, les propositions étaient mises en attente, souvent pour très longtemps. Ce problème n'a pas été fondamentalement résolu par le passage au Dispositif d'allocation des ressources pendant FEM-4. Au contraire, les propositions de projets doivent maintenant attendre avant même de pouvoir être intégrées à la réserve de projets.

RECOMMANDATION 7

La performance du FEM doit continuer à être renforcée par l'amélioration des cadres d'orientation, du barème des frais et du traitement des questions sociales et de la question de l'égalité des sexes.

Il convient d'inclure plusieurs questions liées aux résultats dans les directives :

- le processus et les critères de restructuration des projets ;
- les questions liées au domaine social et à l'égalité des sexes ;
- la manière dont les risques sont traités et dont on en rend compte ;
- le recours aux examens à mi-parcours.

Il faudrait accorder une attention accrue au fait que les allocations pour frais de projets doivent être suffisantes pour couvrir l'ensemble des obligations de contrôle du FEM.

Il convient de prendre davantage en compte les questions sociales et les questions d'égalité des sexes et de mieux les intégrer aux projets et aux politiques en les considérant comme un outil essentiel dans la recherche d'effets positifs et durables sur l'environnement mondial.

Les Entités exécution et le Secrétariat du FEM devraient établir un mécanisme de communication pour examiner les cas de FIP posant problème et l'abandon éventuel d'idées de projet. Les Entités d'exécution devraient se fixer une norme pour la soumission de FIP révisées au Secrétariat.

Il convient de remédier de façon complète et rapide aux lacunes du Système intégré de gestion des projets du FEM.

Les données faisant état d'avancées substantielles vers l'obtention d'un impact illustrent l'avantage comparatif des Entités d'exécution du FEM et l'appui qu'elles fournissent aux pays bénéficiaires. Dans certains cas, les activités exercées par ces entités dans le cadre du FEM donnent de meilleurs résultats que les projets inscrits dans leur portefeuille conventionnel. Compte tenu de la solide réputation dont elles jouissent en elles-mêmes, ce constat est très encourageant et peut être considéré comme la preuve de l'avantage d'un partenariat tel que le FEM par rapport à une démarche isolée.

CONCLUSION 8

Le Programme de microfinancements demeure un outil efficace grâce auquel le FEM peut avoir des effets bénéfiques sur l'environnement mondial tout en prenant en compte l'amélioration des moyens de subsistance des populations locales, et la nécessité de mieux servir les pauvres.

En concertation avec le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement, le Bureau de l'évaluation du FEM a évalué le Programme de microfinancements en 2008. D'autres éléments d'informations puisés dans les examens de portefeuilles-pays et dans les études de cas réalisées en vue du Quatrième bilan montrent que les conclusions de cette évaluation ancienne sont toujours d'actualité. Le Programme de microfinancements a contribué à de nombreuses réformes institutionnelles et au recentrage des politiques publiques au niveau local, provincial et national, ainsi qu'à la création de capacités, dans la société civile et les milieux universitaires, en vue de résoudre les problèmes écologiques mondiaux. Sa réussite s'est traduite par une forte demande d'aide. À la fin de FEM-4, le Programme sera opérationnel dans 123 pays ; dix pays supplémentaires souhaitent y participer durant FEM-5.

RECOMMANDATION 8

Le Programme de microfinancements doit être considéré comme un guichet de financement du FEM auquel tous les pays bénéficiaires devraient avoir accès.

Le développement du Programme de microfinancements comme mode d'intervention à part entière du FEM doit s'accompagner des mesures suivantes :

- Modifier le système de gestion centralisée pour l'adapter à la nouvelle phase de croissance.
- Élaborer une modalité adéquate de financement des programmes nationaux.
- Élaborer et publier une procédure de règlement des griefs permettant de résoudre les conflits.
- Mettre en place un processus de publication des audits.

CONCLUSION 9

Le transfert de connaissances n'est encouragé ni structurellement, ni systématiquement au sein du FEM.

Le FEM ne dispose pas de stratégie de gestion des connaissances permettant de conjuguer, de façon coordonnée et organisée, l'ensemble des efforts d'acquisition des connaissances déployés par le FEM et ses partenaires. Les partenaires et les pays membres du FEM perdent ainsi des occasions d'apprendre.

Il ressort de l'évaluation réalisée par des pairs et des avis des parties prenantes que le Bureau de l'évaluation est suffisamment indépendant et ses rapports sont particulièrement utiles aux délibérations et aux prises de décision du Conseil. La politique de suivi et d'évaluation du FEM définit clairement les rôles et les responsabilités en matière de suivi, mais ceux-ci restent flous aux yeux de nombreux partenaires du FEM, notamment au niveau du portefeuille. La communication, l'information et le partage des connaissances sur le suivi et l'évaluation sont insuffisants au sein du réseau du FEM et peuvent être améliorés.

Les avis dispensés par le STAP au sujet des projets sont généralement appréciés, mais le STAP n'a pas rempli sa mission stratégique telle qu'elle avait été envisagée à l'origine. Il est vrai toutefois que le Conseil ne lui a pas demandé de formuler des avis sur les questions techniques et scientifiques essentielles auxquelles est confronté le FEM.

RECOMMANDATION 9

Le transfert de connaissances au sein du FEM devrait se concentrer sur les échanges d'acquis entre les institutions et les pays et être intégré à une stratégie institutionnelle.

Il conviendrait d'encourager de façon plus systématique l'acquisition et la gestion des connaissances au sein du FEM, en s'inspirant de l'expérience acquise dans le domaine des eaux internationales et en mettant particulièrement l'accent sur les échanges de connaissances entre les institutions, et de regrouper ces activités dans une stratégie institutionnelle.

Il est nécessaire d'actualiser la politique de suivi et d'évaluation du FEM pour FEM-5 ; cette politique devrait prendre en compte les questions soulevées par l'évaluation indépendante réalisée par des pairs et l'examen indépendant des questions de suivi et d'évaluation au sein du FEM.

Il convient d'impliquer les points focaux du FEM pour qu'ils exercent un rôle de spécialistes et de facilitateurs dans les évaluations. Il serait bon qu'ils bénéficient d'une aide technique et financière de la part du Secrétariat du FEM pour effectuer le suivi du portefeuille.

Le STAP devrait prendre l'initiative de communiquer des avis scientifiques et technologiques de nature stratégique au Conseil du FEM sur les questions stratégiques essentielles.

CONCLUSION 10

Les instruments de suivi et les indicateurs d'impact ne sont pas encore pleinement intégrés au cadre de gestion axée sur les résultats de FEM-5.

Le FEM a accompli des progrès considérables vers la mise en place d'un cadre de gestion axée sur les résultats. Les activités de suivi ont été améliorées durant la période qui a suivi le troisième bilan global et des instruments de suivi ont été introduits dans le cadre des domaines d'intervention. Des discussions sur la création d'un cadre de gestion axée sur les résultats ont eu lieu à diverses occasions, sans conduire à la mise en place d'un cadre pleinement intégré dans les diverses stratégies et politiques du FEM. Les propositions de reconstitution des ressources de FEM-5 définissent de nouvelles mesures en ce sens et devraient être encouragées.

RECOMMANDATION 10

Le FEM doit intégrer des indicateurs et mesures d'impact dans le cadre de gestion axée sur les résultats de FEM-5.

Le Bureau de l'évaluation du FEM, en collaboration avec les partenaires du FEM, devrait œuvrer à l'intégration des indicateurs et mesures d'impact dans le cadre de gestion axée sur les résultats de FEM-5. À partir des nouveaux éléments d'information sur les facteurs essentiels aux progrès vers la réalisation d'effets bénéfiques pour l'environnement mondial, le Secrétariat du FEM devrait s'assurer que ses outils de suivi couvrent cette perspective à long terme. Le Conseil devrait approuver et financer un exercice qui pourrait se révéler important : élaborer et suivre l'évolution d'indicateurs de progrès vers la réalisation d'un impact, et les intégrer dans le système de gestion axé sur les résultats pour FEM-5.

LE RÉSEAU IW : LEARN SUR LES EAUX INTERNATIONALES (WWW.IWLEARN.NET)

L'acquisition ciblée des connaissances dans le domaine des eaux internationales est l'une des réalisations majeures du programme IW : Learn.

Le réseau IW : LEARN, pour « partage des savoirs et des ressources sur les eaux internationales », a pour objet d'étayer la gestion des eaux internationales en facilitant l'acquisition structurée et le partage des connaissances entre les parties concernées. Pour atteindre cet objectif dans le monde, le réseau IW : LEARN s'attache à améliorer le corpus d'informations sur les projets, leur potentiel de transposition, la transparence, l'adhésion des parties prenantes et la viabilité des acquis.

Grâce à son Centre de ressources en ligne, IW : Learn fait office de dépositaire d'informations sur tous les aspects des projets et les prochaines manifestations du FEM. Il apporte son aide aux équipes de projet en quête d'informations pratiques sur la gestion des projets, par exemple des outils de création de sites web en ligne, des avis sur les états des lieux transnationaux et les programmes d'action stratégiques et les derniers modèles de dossier de projet.

Depuis dix ans, IW : Learn a exploré de nombreux outils et démarches, dont une conférence biennale sur les eaux internationales, des ateliers thématiques, des visites d'étude, des notes didactiques et diverses formes d'apprentissage et d'échange en ligne. Le réseau IW : Learn continue de fournir des services de gestion de l'information, tout en mettant l'accent sur la formation et les projets témoins sur les nouveaux défis rencontrés dans différentes régions, et en menant une action concertée pour construire une communauté virtuelle d'apprenants et de spécialistes. Cette démarche rencontre encore de sérieux obstacles dans les pays en développement, notamment ceux où l'accès à l'internet de haut débit ne s'est pas généralisé.

CONCLUSION 11

Le FEM gère ses ressources relativement bien, mais des améliorations sont possibles.

En général, l'Administrateur du FEM gère correctement la Caisse du FEM. Des améliorations peuvent néanmoins être apportées dans certains domaines tels que la gestion des risques de change, la gestion des ressources et la transparence. L'Administrateur en est conscient et a avancé des propositions en ce sens dans le cadre de la reconstitution des ressources.

L'Administrateur et le Directeur général exercent de facto une responsabilité conjointe sur le processus de mobilisation et de reconstitution des ressources.

Compte tenu de l'incertitude qui caractérise actuellement la situation financière mondiale financière, la Caisse du FEM doit faire face à des risques de change accrus dont il n'est pas tenu compte aujourd'hui. Les pays bénéficiaires sont aussi confrontés à des risques de change. Certaines Entités d'exécution du FEM leur proposent une aide limitée dans ce domaine, tandis que d'autres n'en offrent aucune : il n'existe pas de pratique uniforme au sein du FEM à l'heure actuelle.

Par ailleurs, en affectant des fonds équivalant au coût total prévu des projets durant la phase d'identification, la Caisse du FEM garde en réserve de gros montants qui ne seront pas utilisés dans l'immédiat : cette démarche est trop prudente d'un point de vue budgétaire. La plupart des projets proposés prendront 22 mois pour passer du stade de l'identification approuvée à l'agrément de la directrice générale ; certains ne déboucheront sur aucune proposition susceptible d'être financée.

Les normes fiduciaires du FEM traitent de questions qui ne sont habituellement pas considérées comme étant de nature financière (telles que l'évaluation des projets) et qui sont trop normatives (audits).

Le mécanisme de défraiement du FEM (10 % par projet) est parfois inéquitable pour les Entités d'exécution et, dans certaines catégories de projets, inutilement coûteux pour le FEM.

Le FEM ne semble pas plus coûteux que d'autres mécanismes ou d'autres fonds. Certaines organisations ont adopté des rapports coût/efficacité qu'elles entendent respecter au fil des années, mais il n'existe pas encore de pratique optimale au plan international.

RECOMMANDATION 11

L'amélioration de la gestion des ressources doit se concentrer sur l'élaboration d'un nouveau mécanisme d'affectation de fonds pour les idées de projet, ainsi que sur la réforme des normes fiduciaires et du mécanisme de défraiement.

Les réserves effectuées au titre des FIP approuvées ne doivent pas l'être uniquement en fonction des fonds disponibles dans la Caisse du FEM ; elles doivent l'être aussi en fonction des fonds qui seront versés à l'avenir dans la Caisse, conformément aux calendriers de paiement convenus avec les bailleurs de fonds. La formule adoptée devrait tenir compte des risques de change et des risques de retard ou de report de paiement. Cette recommandation pourrait se révéler superflue si le FEM évolue vers une programmation au niveau des pays, mais, comme un tel changement dépend de mesures prises à titre volontaire par les pays bénéficiaires, il est nécessaire de concevoir une nouvelle façon d'affecter les fonds aux idées de projet.

Il convient de modifier l'instrument du FEM pour prendre en compte le rôle de la Direction générale et du Secrétariat dans le processus de reconstitution des ressources du FEM.

Il convient de séparer les normes fiduciaires en normes fiduciaires et normes de gestion. Ces normes devraient fournir moins de détails sur les pratiques à suivre et davantage sur les résultats à obtenir.

Le mécanisme de défraiement du FEM devrait être transformé en mécanisme basé sur des règles reposant sur le principe des services payants, y compris les services hors projets d'aide à l'élaboration des programmes. Il faudrait affecter des frais plus élevés aux projets de faible ampleur et réduire ceux des engagements de grande ampleur. Le mécanisme devrait prendre en compte le fait qu'un surcroît de dépenses s'impose pour certains types de projets et groupes de pays bénéficiaires (par exemple, les petits États insulaires en développement du Pacifique encourent des frais de transaction élevés), ainsi que pour les pouvoirs publics nationaux, notamment les points focaux du FEM, qui sont actuellement défrayés au titre d'un programme institutionnel distinct.

Le FEM devrait commencer à élaborer un mécanisme d'efficience économique à appliquer dans les années à venir et encourager la création d'une norme minimale internationale. Il pourrait prendre exemple sur d'autres organisations, comme le Fonds international de développement agricole qui a pris le coefficient d'efficience de ses opérations comme indicateur de coûts relatifs. Le Conseil du Fonds international de développement agricole fixe chaque année le coefficient d'efficience visé.

QUESTIONS DE GOUVERNANCE ET DE PARTENARIAT

CONCLUSION 12

Le modèle de gouvernance du FEM soutient la comparaison avec les modèles d'autres organisations internationales.

Le FEM soutient très bien la comparaison avec les autres organisations internationales pour ce qui est de la transparence de sa gouvernance, et relativement bien en ce qui concerne la voix et la participation de ses membres dans cette gouvernance. Le modèle de gouvernance paraît adéquat pour permettre au FEM d'accomplir la majeure partie des tâches définies par l'Instrument du FEM.

À l'heure actuelle, l'Assemblée du FEM se réunit une fois tous les quatre ans, ce qui ne permet pas à l'ensemble des membres du FEM de participer pleinement aux grandes décisions.

Le système de représentation du Conseil du FEM par groupes de pays crée des problèmes pour les pays en développement en raison de l'absence de directives claires sur le mode de formation et de fonctionnement de ces groupes, ainsi que sur le mode de sélection et de rotation des membres du Conseil et de leurs suppléants.

En ce qui concerne la séparation entre les fonctions de gouvernance et de gestion, les pratiques du FEM s'inscrivent dans le droit-fil de celles des institutions financières internationales. Ces pratiques, toutefois, ne sont pas considérées comme des normes de gouvernance optimales.

Il n'existe pas de procédure institutionnalisée permettant au Conseil d'évaluer sa propre performance.

RECOMMANDATION 12

Il est possible d'améliorer la gouvernance en renforçant le rôle de l'Assemblée, en résolvant les problèmes de groupes de pays et en mettant en œuvre un processus à plus long terme pour parvenir à une séparation plus satisfaisante entre les fonctions de gouvernance et de gestion au sein du Conseil.

L'Assemblée du FEM devrait se réunir tous les deux ans afin de mieux suivre l'évolution rapide des questions environnementales et répondre aux nouveaux défis urgents ainsi qu'aux exigences croissantes des conventions. Cette modification nécessite l'amendement de l'Instrument du FEM.

La question des groupes de pays en développement doit impérativement être résolue afin que les nombreux pays qui jugent aujourd'hui que leurs besoins et intérêts sont ignorés ou insuffisamment pris en compte se sentent davantage impliqués dans la gouvernance du FEM. Le Conseil pourrait par exemple établir des principes et critères de rotation de la représentation dans la plupart des groupes de pays ; le Conseil ne doit plus être exclusivement composé de membres représentant le plus grand pays habilité à voter du groupe, comme c'est le cas dans de nombreux groupes ; l'élection au Conseil devrait être offerte par roulement à tous les membres, quel que soit leur poids en termes de vote. Nombre de pays en développement y gagneraient une voix bien plus forte et un plus grand sentiment d'appartenance.

Durant FEM-5, le Conseil du FEM devrait lancer un débat sur la façon de mieux répartir les fonctions, rôles et responsabilités en matière de gouvernance et de gestion entre le Conseil et la Directrice générale/Présidente.

CONCLUSION 13

Des tensions sont apparues parmi les partenaires du FEM au sujet de questions de programmation et d'identification des projets ; elles résultent principalement d'un manque de communication, mais aussi de questions fondamentales sur le rôle des partenaires du FEM.

Le modèle de partenariat du FEM présente des atouts considérables, mais la rapidité des changements intervenus au sein du FEM ces dernières années a suscité des tensions entre les Entités d'exécution et le Secrétariat du FEM, ainsi qu'entre les Entités et les pays bénéficiaires. Dans une certaine mesure, ces tensions sont constructives car elles peuvent contribuer à régénérer et stimuler le FEM et l'inciter à mieux exploiter les atouts respectifs de ses partenaires, mais elles comportent aussi des risques de discrédit et peuvent être source d'inefficacité lorsqu'elles découragent la communication entre les parties en présence.

Il existe un lien entre les tensions existant au sein du partenariat et les problèmes d'efficacité du FEM. En fait, les facteurs d'inefficacité aux principaux points de décision des activités d'aide du FEM sont à l'origine d'une grande partie du mécontentement. La phase d'approbation des propositions de projets est la première cause — et probablement aussi la plus visible — de réclamations et de préoccupations. L'Évaluation conjointe du cycle des activités et des modes d'intervention du FEM a conclu que les délais auxquels sont soumis les projets en attente d'approbation étaient devenus inacceptables. Les décisions prises pour réduire notablement ces délais sont prometteuses, mais leurs effets ne se font pas encore sentir sur le terrain, ce qui signifie que les réclamations continuent. Toutefois, ces délais résultaient avant tout d'un manque de ressources financières, et non de la réticence des intéressés à prendre des décisions.

Trois grands domaines de réforme ont été mis en évidence. Le processus conduisant à l'identification des propositions de projets peut être considéré comme globalement insatisfaisant et susceptible d'endommager la réputation du FEM. En adoptant le Dispositif d'allocation des ressources, selon lequel les pays reçoivent une allocation indicative au titre de la préservation de la diversité biologique et de la lutte contre le changement climatique, le FEM s'est engagé sur la voie de la programmation au niveau national, mais sans préciser alors comment ce changement serait réalisé. Ni le Secrétariat, ni les Entités d'exécution, ni les points focaux nationaux n'étaient prêts pour le changement lorsqu'il s'est produit. Les pratiques ont donc été très diverses au sein du FEM.

Deuxièmement, le point de décision relatif à l'approbation du développement des idées de projet a suscité aussi des tensions et des controverses au FEM. Certains de ces problèmes ont été résolus récemment, mais un effort supplémentaire doit être fait.

Troisièmement, le processus conduisant à l'agrément de la Directrice générale et à l'aval définitif des Entités d'exécution, quoique considérablement plus bref que dans l'ancien cycle des projets, continue de créer des tensions et des réclamations, principalement entre les

Entités d'exécution du FEM et les points focaux. Dans une certaine mesure, cette dissension peut s'expliquer par la concurrence que suscitent des ressources limitées, concurrence qui s'est intensifiée avec la raréfaction de ces ressources.

Les réclamations sont une composante naturelle de tout cycle de projets ; de même, les tensions sont généralement inévitables et peuvent même être jugées constructives, jusqu'à un certain point. Dans le cas du FEM, ces tensions et ces réclamations sont devenues un handicap, un risque de discrédit pour le FEM qui compromet son rôle de mécanisme durable au service des conventions dans la lutte contre les problèmes écologiques mondiaux. Pour cette raison, elles méritent que le Conseil du FEM leur prête attention ; cette source de perte de réputation doit être transformée en source d'améliorations.

RECOMMANDATION 13

Le Conseil du FEM doit se pencher sur les tensions existant parmi les partenaires du FEM et fixer les orientations sur les rôles et responsabilités de chacun.

Le Conseil du FEM a une responsabilité particulière pour ce qui est d'améliorer l'efficacité du FEM en réduisant les tensions et en favorisant la collaboration. Il a en effet pour habitude de microgérer le cycle des projets. Parmi les organisations internationales, le FEM est un cas unique en ce sens que son Conseil approuve aussi bien les idées de projet que les propositions de projets ; dans aucune autre institution, le conseil d'administration n'intervient à ce point.

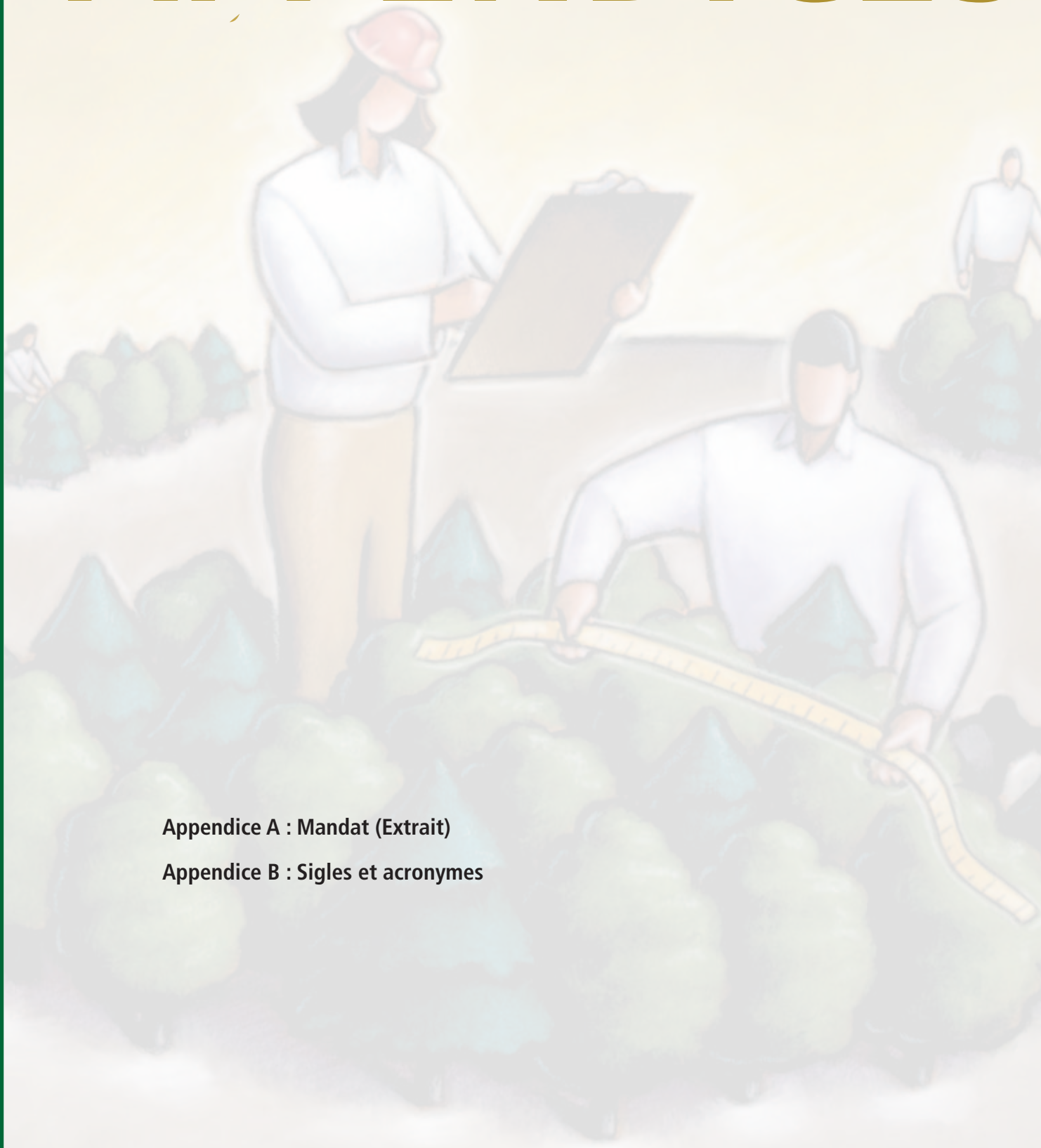
En dehors de l'invitation faite aux Entités d'exécution de faire connaître leur avis sur l'avenir du FEM avant la réunion sur la reconstitution des ressources, le Conseil n'a pas pris d'initiatives pour atténuer les tensions parmi les partenaires. Les propositions relatives à la reconstitution pourraient inclure une clarification des rôles et des responsabilités : un tel effort mérite d'être encouragé. Le Conseil a la responsabilité de guider les partenaires sur la voie qu'il a choisie et cela devrait inclure un débat et une réflexion sur son propre rôle.

Une des raisons de la réticence du Conseil à déléguer davantage de responsabilités au Secrétariat, aux Entités d'exécution et aux points focaux du FEM semble être son sens élevé du devoir concernant la recherche d'effets bénéfiques sur l'environnement mondial. Depuis le troisième bilan global, de nombreuses mesures de suivi et de contrôle ont été prises au niveau du portefeuille ; elles devraient suffire à donner au Conseil la confiance nécessaire pour lui permettre de déléguer davantage :

- Un système d'examen indépendant des évaluations finales de la notation des résultats et de la viabilité a été mis en place ; les rapports annuels de la performance du Bureau de l'évaluation en font état.
- Les instruments de suivi des domaines d'intervention commencent à produire des données sur les produits et les résultats ; cette information figure maintenant dans le rapport annuel de suivi du Secrétariat.
- Un examen, portant sur l'ensemble du portefeuille, des progrès accomplis en matière de résultats et d'impact a été introduit dans le FEM ; des éléments de cet examen pourraient être intégrés dans le cadre de gestion axé sur les résultats de FEM-5.
- Le Bureau de l'évaluation est devenu pleinement indépendant et le Conseil a adopté une politique de suivi et d'évaluation pour le FEM ; cette politique sera mise à jour en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes pour FEM-5.
- Le Système intégré de gestion des projets du FEM a été amélioré et, pour la première fois, reflète correctement le portefeuille effectif du FEM pour les questions essentielles.

Malgré les tensions entre les partenaires, l'exécution des projets s'avère un succès. Il n'y a pas lieu d'être surpris par la qualité des résultats et de la mise en œuvre des activités d'aide du FEM compte tenu de la bonne réputation dont jouissent généralement les Entités d'exécution du FEM. Toutefois, la plupart de ces entités ne traitent les problèmes environnementaux que par le biais de leur partenariat avec le FEM : pour la majeure partie d'entre elles, il ne s'agit pas de leur mission première. La valeur ajoutée du partenariat réside donc dans la possibilité d'offrir aux autorités nationales des compétences et des capacités éprouvées pour résoudre les problèmes en mettant en œuvre des stratégies définies au plan international.

APPENDICES



Appendice A : Mandat (Extrait)

Appendice B : Sigles et acronymes

APPENDICE A

MANDAT (EXTRAIT)

Date : 17 juillet 2008

APPROUVÉ PAR LE CONSEIL DU FEM LE 5 SEPTEMBRE 2008

Cette version contient trois chapitres du mandat, dont les principales examinées dans le Quatrième bilan. Le texte intégral est disponible sur le site web du Bureau de l'évaluation du FEM (www.gefeo.org) ainsi que sur le CD-ROM du Quatrième bilan.

APERÇU DES BILANS GLOBAUX DU FEM

Le FEM a été initialement créé en 1991 en tant que programme pilote de la Banque mondiale pour favoriser la protection de l'environnement mondial et promouvoir un développement durable et écologiquement rationnel. Il a été restructuré en 1994, en partie du fait du plan d'action adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992. Trois entités sont devenues les Agents d'exécution du FEM : la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). En 2002, la deuxième Assemblée du FEM a amendé l'Instrument du FEM pour ajouter deux nouveaux domaines d'intervention (dégradation des sols et polluants organiques persistants) aux domaines existants (diversité biologique, changements climatiques, eaux internationales et appauvrissement de la couche d'ozone). Dans l'intervalle, sept autres institutions se sont vus accorder un accès direct aux financements du FEM : les quatre banques régionales de développement ainsi que le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Depuis 1991, le FEM a fourni 7,6 milliards de dollars de dons pour plus de 2 000 projets menés dans plus de 165 pays.

En 1993, le FEM a fait une évaluation indépendante de sa phase pilote. Trois bilans globaux du FEM restructuré ont été réalisés en 1998, 2002 et 2005. Toutes ces évaluations ont alimenté les délibérations des réunions de reconstitution des ressources du FEM et de l'Assemblée. Les trois bilans globaux ont été entrepris par des équipes d'évaluateurs externes, avec le solide soutien du Groupe de suivi et d'évaluation du FEM auquel a succédé le Bureau du suivi et de l'évaluation (depuis rebaptisé Bureau de l'évaluation du FEM).

Le deuxième bilan global a conclu que les projets appuyés par le FEM avaient grandement contribué à la mise en place de solutions aux problèmes environnementaux de la planète. Il a toutefois été difficile de déterminer dans quelle mesure ces solutions ont eu un impact sur l'environnement mondial. Compte tenu de la brève existence du FEM et du volume limité des fonds disponibles, il était irréaliste de s'attendre à ce que son action puisse interrompre ou inverser la tendance à la dégradation de l'environnement de la planète. En revanche, il est clair que les projets du FEM ont obtenu dans des domaines très divers des résultats importants que l'on peut considérer comme des indicateurs fiables des processus en cours vers la réalisation d'effets positifs futurs sur l'environnement.

Le troisième bilan global du FEM a constaté que le FEM obtient des résultats appréciables, surtout au niveau des effets produits, dans les domaines d'intervention « diversité biologique », « changements climatiques », « eaux internationales » et « appauvrissement de la couche d'ozone ». Il devrait connaître le même succès dans le cadre de ses deux nouveaux domaines d'intervention, « dégradation des sols » et « polluants organiques persistants ». Face aux difficultés rencontrées pour mesurer les impacts des programmes, la mission d'évaluation a conclu que le système de gestion de l'information du FEM n'était pas performant. Afin de mesurer les résultats du FEM et déterminer si l'institution programme au mieux ses ressources pour obtenir des résultats, elle a recommandé de poursuivre le travail d'élaboration des indicateurs, et de les définir avec plus de précision dans tous les domaines d'intervention de façon à pouvoir regrouper les résultats au niveau des pays et des programmes. Un système fiable et harmonisé d'information sur la gestion des projets permettrait à la mission d'évaluation qui sera chargée de dresser le Quatrième bilan de rendre compte facilement des résultats du FEM et de ses progrès sur la voie d'une meilleure application de ses principes opérationnels.

Toutefois, comme le Bureau a déjà eu l'occasion de l'affirmer, penser que le FEM peut résoudre à lui seul les problèmes environnementaux à caractère mondial serait parfaitement utopique[1]. La communauté internationale dépense actuellement quelque 0,5 milliard de dollars par an au titre de ces questions dont elle a confié la charge au FEM. Ces difficultés sont de taille et ne peuvent être résolues sans la participation décisive de nombreux autres acteurs. Le volume de gaz à effet de serre émis ne cesse d'augmenter. La disparition d'espèces animales et végétales se poursuit. La pollution et le traitement des déchets posent des problèmes considérables. L'accès à l'eau potable n'est pas garanti et devient même précaire pour nombre de personnes. La dégradation des sols est un problème majeur dans de nombreux pays du monde. Le seul problème environnemental de portée mondiale en

1 Voir la déclaration du Directeur du Bureau de l'évaluation à l'Assemblée, en date du 29 août 2006 — http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEFEO%20Director%20Statement-Assembly.pdf (5 mai 2008) et Troisième bilan global : *Vers des résultats pour l'environnement, Version analytique*, Avant-propos.

passe d'être résolu est l'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone, mais de nouveaux problèmes se profilent à l'horizon. Pour la plupart d'entre eux, le rôle de l'institution doit être apprécié à sa juste valeur : il doit consister à produire des effets bénéfiques directs sur l'environnement mondial à une échelle relativement faible, et à lancer ou encourager indirectement des mesures qui auront de plus vastes retombées à long terme.

Le troisième bilan global du FEM a bénéficié du concours d'un groupe consultatif de haut niveau qui a recommandé l'examen de questions clés pour permettre à la mission chargée du Quatrième bilan d'adopter une démarche d'évaluation et d'analyse plus poussée, plutôt que de se limiter à résumer les constats précédents. Il s'agissait notamment d'évaluer la valeur ajoutée de l'action du FEM au niveau mondial. Cette démarche permettait aussi de distinguer les aspects du partenariat du FEM donnant des résultats satisfaisants de ceux qui laissaient à désirer. À cet effet, le groupe consultatif a recommandé que le Quatrième bilan évalue les résultats obtenus au niveau local, régional et mondial dans chacun des domaines d'intervention et auprès des différents groupes d'intervenants. Cette approche visait en outre à évaluer le FEM en tant que réseau. Le Quatrième bilan devrait également se pencher en plus de détails sur les problèmes de fond, et pas seulement sur les problèmes de gestion, en se fondant sur l'état des connaissances publiées dans la littérature scientifique au sujet de questions qui prêtent souvent à controverse telles que la cohérence interne de l'action menée, la concurrence pour la réalisation des objectifs de conservation de la biodiversité et d'atténuation de la pauvreté, l'expérience et les points de vue des pays clients.

Les constats, conclusions et recommandations du Quatrième bilan seront repris dans les discussions et négociations des réunions organisées en vue de la cinquième reconstitution des ressources de la Caisse du FEM. Le processus de reconstitution des ressources devrait débuter par une réunion officielle en novembre 2008. Deux ou trois autres réunions sont prévues en 2009 et, éventuellement, une réunion supplémentaire au début de 2010. Le rapport intérimaire du Quatrième bilan sera présenté à la deuxième réunion de reconstitution, au printemps 2009. En vue des discussions à la réunion prévue, le Secrétariat du FEM préparera des recommandations pratiques sur les questions stratégiques qui devront être examinées par le Conseil durant FEM-5. Le rapport final du Quatrième bilan sera présenté à l'été 2009 et le Secrétariat du FEM révisera ses recommandations pratiques sur la base des délibérations de la précédente réunion.

PROBLÈMES ET QUESTIONS CLÉS RÉCEMMENT APPARUS

Le Bureau de l'évaluation a engagé un exercice de réflexion sur le quatrième bilan global du FEM en janvier 2008 et a adressé à ses conseillers principaux, en mars, une liste provisoire des questions clés récemment apparues. Une version révisée de ce document figure en annexe du programme de travail glissant sur quatre ans et du budget de l'exercice 09 que le Bureau de l'évaluation a présenté aux réunions du Conseil tenues du 22 au 28 avril 2008. Les observations et suggestions formulées par le Conseil durant cette semaine ont été reprises dans un document préliminaire publié le 7 mai 2008. Elles ont en outre été prises en compte dans ce projet de mandat.

Après les objectifs généraux définis en vue des précédents bilans globaux du FEM et au vu notamment des articles 14a et 15 de l'Instrument du FEM, l'objectif global du Quatrième bilan a été défini comme suit :

Évaluer dans quelle mesure le FEM a atteint ses principaux objectifs, et identifier les améliorations possibles

Le Quatrième bilan sera fondé sur les principaux objectifs énoncés dans l'Instrument du FEM et dans les examens de l'Assemblée ainsi que sur ceux élaborés et adoptés par le Conseil dans les politiques et programmes opérationnels pour les activités financées par le Fonds.

Le Quatrième bilan se penchera plus que les précédents exercices du genre sur les résultats au niveau du portefeuille, la durabilité et l'effet catalyseur de ces résultats, et les effets obtenus dans les différents domaines d'intervention du FEM. Les questions examinées dans le cadre de cette étude ont été regroupées en cinq modules. Le Bureau de l'évaluation a déjà rapporté au Conseil les réalisations et les avancées enregistrées sur nombre des questions et aspects subsidiaires de ces modules. La mission d'évaluation développera le travail effectué en vue de ces rapports, recensera les lacunes à combler et

intégrera ses constats dans un rapport global sur les réalisations qui sera présenté au Conseil et aux réunions du processus de reconstitution des ressources. Ce rapport fera état des acquis de l'expérience et formulera des recommandations.

Le **premier module** a pour objet d'évaluer le rôle et la valeur ajoutée du FEM. Il vise à apprécier la pertinence du FEM parmi les structures internationales ayant pour vocation de s'attaquer aux problèmes environnementaux à caractère mondial, les accords multilatéraux sur l'environnement constituant des fondements importants de cette architecture. Or, cette architecture internationale évolue afin de s'atteler aux problèmes nouveaux et de veiller à l'harmonisation de l'aide internationale. En outre, il est de plus en plus admis qu'il ne saurait y avoir de développement durable si des changements énergiques ne sont pas apportés à la gestion des ressources naturelles. Le FEM n'est pas le seul intervenant, et il est tributaire de la collaboration avec d'autres partenaires, souvent au moyen de cofinancements, pour atteindre ses objectifs en tant qu'instrument financier de plusieurs conventions multilatérales sur l'environnement. Le principe d'additionalité a fait du partenariat le mode d'intervention privilégié du FEM. Par ailleurs, la Déclaration de Paris et la Déclaration de Rome sur l'efficacité et l'harmonisation de l'aide doivent être prises en compte. Le rôle et la valeur ajoutée du FEM seront examinés au regard de son mandat actuel. Ce module pourra également être appelé **module Rôle du FEM**.

Le premier module donnera lieu à un examen des études, documents et rapports publiés et n'exigera pas d'investissements importants. Le travail sera essentiellement réalisé en interne, mais cette étude théorique devra faire l'objet d'un examen collégial pour en garantir la qualité.

Les résultats du FEM constituent le **deuxième module** d'évaluation. Le Quatrième bilan répondra aux questions touchant aux résultats concrets, mesurables et vérifiables (réalisations et impact) obtenus par le FEM dans ses six domaines d'intervention et dans ses opérations plurisectorielles, et à la mesure dans laquelle ces résultats sont en rapport avec les objectifs des interventions et les problèmes que celles-ci visaient à résoudre. Les résultats seront en outre présentés à différents niveaux : mondial, régional, national et local. On évaluera l'équilibre entre les retombées locales et mondiales ainsi que l'évolution des comportements sociaux qui permettra de pérenniser ces avancées. La viabilité des résultats obtenus sera également étudiée au moyen d'une étude approfondie des effets obtenus dans les différents domaines d'intervention du FEM à l'échelon mondial, régional, national et local. Ses réalisations seront aussi reliées à différents groupes de pays tels que les petits États insulaires en développement (PIED) et les pays les moins avancés (PMA). Ce module pourra aussi être décrit comme le **module Résultats**.

Ce module reposera sur le Troisième bilan et sur de nombreux rapports d'évaluation du FEM, à commencer par les études sectorielles entreprises en vue du Troisième bilan qui permettront d'actualiser les résultats obtenus dans les trois principaux domaines d'intervention, ainsi que sur l'étude des retombées locales des projets, l'Évaluation de la sécurité biologique, les examens de portefeuilles-pays, l'Évaluation conjointe du Programme de microfinancements, le Rapport annuel sur les retombées de l'action du FEM et différentes évaluations du rôle de catalyseur du FEM et de son action en matière de renforcement des capacités. Par ailleurs, deux autres examens de portefeuilles-pays seront effectués en vue du Quatrième bilan ainsi qu'une évaluation de l'impact des projets dans le domaine des substances nocives pour l'ozone. Bien que la couverture ainsi obtenue soit déjà considérable, il conviendra d'engager d'autres grands travaux, dont la mise à jour des études sectorielles, un examen visant à s'assurer que tous les domaines d'intervention ont été couverts ainsi que des travaux de vérification sur le terrain pour s'assurer de la représentativité des observations.

Le **troisième module** porte sur la pertinence du FEM vis-à-vis des conventions mondiales et des pays bénéficiaires. Le Quatrième bilan examinera en tout premier lieu dans quelle mesure le FEM a donné suite aux directives reçues au titre des Conventions. Dans le domaine des eaux internationales, la capacité du FEM à promouvoir et à appuyer la collaboration internationale sera prise comme mesure de la pertinence de son action. L'adéquation de son action vis-à-vis des politiques nationales de protection de l'environnement et de développement durable sera également évaluée. Autre question qui sera examinée dans ce module, la mesure dans laquelle le FEM a su appuyer les politiques nationales de développement durable, et favoriser l'intégration de mesures pour l'amélioration de l'environnement mondial dans ces politiques en se fondant sur les besoins et priorités des pays concernés. Ce module pourra aussi être appelé **module Pertinence**.

S'inspirant du Troisième bilan, des examens de portefeuilles-pays et d'autres rapports d'évaluation tels que l'évaluation de la biosécurité, ce module reposera principalement sur l'examen de documents et de rapports, étayé et vérifié par des entretiens, des visites dans les pays et organismes concernés, et les avis des parties prenantes. Deux autres examens de portefeuilles-pays seront réalisés en vue du Quatrième bilan.

Les questions de performance ayant une incidence sur les résultats du FEM seront évaluées dans le **quatrième module** afin de déterminer si les résultats obtenus sont à la hauteur des meilleures normes internationales ou si des améliorations doivent être recherchées. Le Quatrième bilan sera l'occasion de se pencher sur le système de gouvernance du FEM, d'évaluer dans quelle mesure il convient à la situation et permet de bien gérer le FEM. Il examinera dans quelle mesure il a été donné suite aux recommandations pratiques formulées lors de la quatrième reconstitution des ressources du FEM. L'examen à mi-parcours du Dispositif d'allocation des ressources (DAR) sera actualisé pour déterminer l'ampleur des effets positifs sur l'environnement mondial auquel ce dispositif aura contribué. Le rapport coût-efficacité des opérations et interventions du FEM sera évalué. Les rôles et éléments constitutifs du FEM seront examinés au titre de ce module. On étudiera également diverses questions en rapport avec le suivi et l'évaluation, les sciences et technologies et le partage des connaissances, autant d'activités qui visent à améliorer la qualité des interventions en tenant compte des leçons acquises et en injectant le plus haut degré d'expertise technique disponible. Le Quatrième bilan déterminera dans quelle mesure le FEM transfère ses acquis et applique les meilleures pratiques internationales en la matière. Ce module sera aussi appelé **module Performance**.

Ce module s'appuiera largement sur les rapports d'évaluation existants, tout particulièrement les rapports annuels de la performance et l'examen à mi-parcours du Dispositif d'allocation des ressources, ainsi que sur l'Évaluation conjointe du cycle des activités et des modes d'intervention du FEM. Le troisième bilan global, l'évaluation conjointe du Programme de microfinancements et les examens de portefeuilles-pays sont aussi une vaste source d'informations dont il sera tenu compte dans ce module. Les travaux en cours pour la préparation du Rapport annuel de la performance du FEM seront intégrés au Quatrième bilan, tout comme l'examen à mi-parcours du DAR. En conséquence, les travaux supplémentaires, dont une analyse plus fine des évaluations finales ainsi que les visites sur le terrain, dans les pays et les organismes concernés, resteront dans les limites du raisonnable.

La mobilisation des ressources et la gestion financière au niveau du FEM constituent l'objet du **cinquième module** de ce Quatrième bilan. Une série de questions permettra d'évaluer le processus de reconstitution des ressources et le financement du FEM tout au long de son histoire, ainsi que la gestion de la Caisse du FEM. Les normes fiduciaires, la reddition de comptes et la transparence sur les questions financières générales du FEM seront aussi abordées. Ce module s'inspirera du Troisième bilan et fera le point des travaux à entreprendre, essentiellement par l'analyse des données et du portefeuille, des examens sur dossier et la participation d'experts aux analyses et aux comptes rendus. Ce module sera également appelé **module Ressources**.

Ces cinq modules, ou catégories de questions, ont permis d'identifier une première série de questions clés et d'aspects subsidiaires auxquels le Quatrième bilan devra fournir des réponses, ou pour lesquels il devra déterminer ce qu'il convient de faire pour que les réponses nécessaires soient apportées par les futures évaluations du Bureau de l'évaluation du FEM ou par le cinquième bilan global.

PRINCIPALES QUESTIONS EXAMINÉES DANS LE QUATRIÈME BILAN

Dans ce chapitre sont présentées les questions clés des cinq modules. Nombre d'entre elles donnent lieu à des questions subsidiaires visant à apporter une réponse informée au Quatrième bilan. Les questions subsidiaires ont été intégrées à la première version du tableau synoptique de l'évaluation qui figure en annexe à ce mandat, sous l'intitulé « Travaux en cours ».

PREMIER MODULE : RÔLE ET VALEUR AJOUTÉE DU FEM

1. Quels sont le rôle et la valeur ajoutée du FEM au regard des grands problèmes mondiaux d'environnement et de développement durable ?

Cette question vise à établir le contexte et le cadre international dans lesquels le FEM intervient. Elle permettra de faire le point des connaissances actuelles sur les problèmes environnementaux de la planète, leur dynamique, tendances, leurs causes et la manière dont ils peuvent être résolus, ainsi que sur le rôle des conventions multilatérales sur l'environnement et l'action du FEM vis-à-vis de ces problèmes. L'évaluation générale des réalisations du FEM en vue du Quatrième bilan sera ensuite comparée au cadre international pour préciser la valeur ajoutée de l'action du FEM par rapport à celle d'autres acteurs et la part qu'il prend à la résolution des problèmes mondiaux d'environnement et de développement durable.

DEUXIEMÈ MODULE : RÉSULTATS DU FEM

2. Quels résultats concrets, mesurables et vérifiables le FEM a-t-il obtenus dans ses six domaines d'intervention et ses opérations plurisectorielles ?

Cette évaluation fournira une vision globale des résultats obtenus par domaine d'intervention grâce aux activités des projets ordinaires et des projets plurisectoriels — biodiversité, changements climatiques, eaux internationales, appauvrissement de la couche d'ozone, polluants organiques persistants et dégradation des sols — et livrera, le cas échéant, des enseignements sur chacun des objectifs stratégiques des domaines d'intervention. Elle renseignera également sur la répartition géographique de ces réalisations.

3. Quels résultats concrets, mesurables et vérifiables le FEM a-t-il obtenus en termes d'appui aux priorités nationales et locales de développement durable ?

Le Quatrième bilan déterminera dans quelle mesure le FEM a aidé les pays bénéficiaires à tenir leurs engagements au titre des conventions et à renforcer leurs capacités nationales et locales à cette fin, et en quoi cette action a été porteuse d'effets positifs sur l'environnement mondial. Le rôle du transfert de technologies à cet égard sera aussi examiné ; enfin, on considèrera la répartition de ces résultats entre les groupes de pays, tels que les PEID et les PMA, et entre les différentes régions du monde.

4. Dans quelle mesure l'action du FEM a-t-elle eu un impact durable sur les problèmes environnementaux de la planète ?

L'examen de cette question s'appuiera sur les travaux entrepris en vue de la préparation du Rapport annuel sur l'impact des projets du FEM. En outre, la mission d'évaluation se penchera sur les théories du changement et les hypothèses avancées pour expliquer pourquoi une intervention donne ou non des résultats. Ce travail sera rattaché à une évaluation de la viabilité des retombées positives pour l'environnement mondial.

TROISIÈME MODULE : PERTINENCE DU FEM

5. Dans quelle mesure le FEM a-t-il donné suite aux directives reçues au titre des Conventions dont il est le mécanisme financier ?

Le Quatrième bilan recherchera les correspondances entre les directives reçues au titre des Conventions et les stratégies, modalités d'intervention et opérations du FEM ainsi que ses résultats tels qu'évalués dans le cadre des précédentes questions. Il sera ainsi possible d'établir si le FEM a donné suite aux directives reçues.

6. Dans quelle mesure le FEM est-il parvenu à promouvoir la coopération internationale sur des questions d'environnement que n'aborde aucun des accords en vigueur ?

Le Quatrième bilan permettra d'évaluer l'aide que le FEM a apportée aux pays en vue de l'adoption et de l'application d'accords multipartites sur les eaux transnationales.

7. Dans quelle mesure le FEM a-t-il fait rapport aux instances des Conventions sur leurs directives, la façon dont elles ont été appliquées et les résultats obtenus, y compris dans les projets plurisectoriels ?

Le Quatrième bilan évaluera la communication entre le FEM et les instances des Conventions, en particulier la façon dont le FEM les tient informées de ses résultats, expériences et acquis ainsi que des projets et activités plurisectoriels, et déterminera dans quelle mesure ces retours d'information ont permis aux instances des Conventions d'améliorer les orientations

fournies, de favoriser les synergies et de minimiser les conflits entre les Conventions.

8. À quel point l'action du FEM s'inscrit-elle dans le droit-fil des politiques nationales de protection de l'environnement et de développement durable ?

Cette question vise à apprécier en quoi le soutien du FEM a contribué à la mise en œuvre des programmes de développement durable et des priorités environnementales des pays, et s'il a été possible d'intégrer les questions environnementales d'importance mondiale dans les programmes de lutte contre la pauvreté et/ou de développement des pays bénéficiaires, y compris par des arbitrages stratégiques. Elle contribuera aussi à déterminer dans quelle mesure le portefeuille de projets a suscité l'adhésion des pays.

QUATRIÈME MODULE : QUESTIONS DE PERFORMANCE AYANT UNE INCIDENCE SUR LES RÉSULTATS DU FEM

9. Le système de gouvernance du FEM convient-il aux besoins et est-il conforme aux normes internationales ?

L'étude de cette question s'inspirera du Troisième bilan et permettra d'examiner le rôle et l'efficacité du Conseil ainsi que le degré de transparence du système de gouvernance du FEM. Ce système sera comparé à celui des Nations Unies, des institutions financières internationales et d'autres programmes et fonds mondiaux analogues. Elle sera l'occasion d'évaluer la capacité du Conseil à réagir aux directives reçues au titre des Conventions et aux besoins des pays bénéficiaires ainsi que la manière dont le Conseil s'est assuré des suites données à ses décisions.

10. Dans quelle mesure le Dispositif d'allocation des ressources est-il parvenu à affecter les financements de manière propre à optimiser les retombées positives sur l'environnement mondial ?

L'examen à mi-parcours du DAR a été présenté au Conseil en novembre 2008. Le mandat défini pour son évaluation à moyen terme fait état des questions qui seront examinées, et les résultats de cet examen seront pris en compte dans le Quatrième bilan. Pendant la période disponible jusqu'à son achèvement, ces conclusions seront actualisées à la lumière des informations et données les plus récentes sur les agréments accordés, et des nouveaux éléments d'information qui auront pu être réunis et analysés.

11. Dans quelle mesure les résultats du FEM dans chaque domaine d'intervention ont-ils été obtenus efficacement et avec un bon rapport coût-efficacité ?

Le Quatrième bilan appréciera dans quelle mesure l'action du FEM a été efficace au plan du financement, des ressources humaines et du temps engagé. Dans la mesure du possible, ces coûts seront mis en rapport avec ceux d'activités comparables conduites par d'autres organisations, ce qui permettra d'évaluer le rapport coût-efficacité des opérations du FEM. La mission d'évaluation déterminera s'il serait possible de dresser des rapports, par domaine d'intervention, sur la répartition géographique et sur la répartition par groupes de pays, par Entité d'exécution et par guichet d'intervention, autant d'informations qui seront reliées à l'avantage comparatif dont disposent ces Entités pour s'attaquer à des problèmes spécifiques par l'intermédiaire du FEM. Par ailleurs, des questions telles que la réforme du cycle des projets et le cofinancement seront examinées ici du fait de leur impact sur le rapport coût-efficacité des investissements du FEM.

12. Dans quelle mesure la composition, la structure et la répartition des rôles et responsabilités du FEM permettent-elles de réaliser son mandat, ses opérations et ses partenariats ?

La mission d'évaluation s'appuiera sur le troisième bilan global pour examiner les questions touchant aux réseaux et aux partenariats au sein du FEM, notamment pour déterminer si la structure actuelle est la mieux adaptée pour le FEM. Quels sont les coûts qui s'y rattachent, et dans quelle mesure cette structure est-elle fonctionnelle et efficace ? Le rôle et les tâches des différents volets du FEM seront évalués au titre de cette question, tout comme la performance et l'avantage comparatif de ses Entités d'exécution.

13. La politique de suivi et d'évaluation du FEM et son application sont-elles conformes aux normes internationales ?

Le Quatrième bilan précisera en quoi la politique de suivi et d'évaluation du FEM est conforme aux normes internationales et si son application a été couronnée de succès. L'évaluation entreprise à ce titre, en particulier celle du rôle et de la performance du Bureau de l'évaluation du FEM, sera elle-même

évaluée par un comité collégial d'experts indépendants internationalement reconnus qui appliquera le cadre de travail adopté par trois autres instances spécialisées en la matière (le réseau d'évaluation de l'OCDE-CAD, le Groupe d'évaluation des Nations Unies (UNEG) et le Groupe de coopération pour l'évaluation des institutions financières internationales). Les questions de suivi et de qualité de l'évaluation dans les Entités d'exécution seront examinées sur la base des travaux entrepris en vue du Rapport annuel de la performance du FEM.

14. Dans quelle mesure le FEM a-t-il su transférer ses acquis, notamment les sciences et technologies de pointe ?

La mise en commun des connaissances et les mécanismes de rétroaction seront étudiés afin de préciser à quel point le FEM a su transférer ses acquis et veiller à ce que ses interventions futures tiennent compte de l'expérience acquise. On s'attachera notamment à déterminer comment le FEM a tiré les enseignements des pratiques ayant donné de bons résultats, y compris dans les sciences et technologies, ainsi que le rôle qui revient au STAP dans l'amélioration des stratégies et interventions du FEM.

CINQUIÈME MODULE : MOBILISATION DES RESSOURCES ET GESTION FINANCIÈRE

15. Avec quel degré d'efficacité le FEM a-t-il mobilisé des ressources pour s'attaquer aux problèmes d'environnement et de développement durable dans le monde ?

Le Quatrième bilan évaluera les efforts engagés par le FEM pour faire connaître ses procédures, ses stratégies et ses succès. La mission d'évaluation examinera le processus de reconstitution des ressources selon une perspective historique pour déterminer comment ce processus a permis de mobiliser des ressources pour s'attaquer aux problèmes d'environnement mondiaux, ce qui permettra d'évaluer à quel point ces ressources ont permis au FEM de donner suite aux directives reçues au titre des Conventions et de s'atteler aux problèmes environnementaux de la planète. L'aide financière du FEM sera comparée au degré de reconstitution de la Caisse du FEM ainsi qu'aux financements d'autres organisations internationales, programmes et fonds mondiaux. L'additionalité des financements sera également examinée à ce titre.

16. Comment les ressources humaines, financières et administratives ont-elles été gérées au sein du FEM ?

La mission d'évaluation se penchera sur le rôle et le fonctionnement de l'Administrateur du FEM, sur les normes financières du Fonds et sur la manière dont les ressources humaines et administratives y sont gérées en vue d'offrir le meilleur appui possible aux opérations du FEM.

APPENDICE B

SIGLES ET ACRONYMES

DG	Présidente et directrice générale
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
Fonds PMA	Fonds pour les pays les moins avancés
Fonds spécial	Fonds spécial pour les changements climatiques
PMA	Pays les moins avancés
STAP	Groupe consultatif pour la science et la technologie

FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL
BUREAU DE L'ÉVALUATION

WWW.GEFEO.ORG