

OPS5

CINQUIÈME BILAN GLOBAL DU FEM

RAPPORT FINAL: À la croisée des chemins vers la réalisation de plus d'impact



OPS5

CINQUIÈME BILAN GLOBAL DU FEM

RAPPORT FINAL : À LA CROISÉE DES CHEMINS VERS LA RÉALISATION DE PLUS D'IMPACT

2014

© 2014 Bureau indépendant de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Site web : www.gefio.org
Courriel : gefio@thegef.org

Tous droits réservés.

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans ce document sont celles du Bureau indépendant 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 indépendant 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 gefio@thegef.org.

Crédits

Couverture : Eszter Szocs
Traduction : Katia Oneissi
Révision et mise en page : Nita Congress

ISBN-10: 1-933992-63-8
ISBN-13: 978-1-933992-63-1

Numéro du rapport d'évaluation 86

PUBLICATION GRATUITE

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	vii
1 INTRODUCTION	1
1.1 Aperçu du portefeuille	2
1.2 Méthode, portée et limites.....	7
2 PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	9
3 LA MOBILISATION ET LA GESTION DES RESSOURCES POUR UN PROGRAMME DE PLUS EN PLUS AMBITIEUX.....	19
3.1 La reconstitution des ressources du FEM.....	19
3.2 La gouvernance.....	21
3.3 Le financement en faveur de la programmation	22
4 LA PROMESSE DE LA PROGRAMMATION	25
4.1 L'émergence de la programmation au sein du FEM.....	25
4.2 Le cadre de gestion axée sur les résultats du FEM	26
4.3 Le rôle fondamental du cofinancement	29
5 DE LA PROGRAMMATION AUX PROJETS	35
5.1 De l'identification (préalable) à l'approbation du Conseil	36
5.2 De l'approbation du Conseil à l'approbation du Directeur Général	38
5.3 De l'approbation du Directeur Général au début de la mise en oeuvre	40
5.4 La mise en oeuvre des projets	41
6 UN PARTENARIAT PRÉCIEUX AU SEIN D'UN RÉSEAU SURCHARGÉ	43
6.1 Une complexité croissante	43
6.2 Le changement des rôles.....	44
6.3 Les défis en matière de coordination.....	47
6.4 Les principales questions qui apparaissent.....	49
6.5 Réexaminer le partenariat.....	51

7	DES RÉSULTATS AUX IMPACTS À PLUS LONG TERME	53
7.1	Pertinence et adhésion des pays	53
7.2	L'efficacité mesurée en termes de notation des résultats.....	54
7.3	La théorie du changement du FEM.....	56
7.4	Les progrès vers la réalisation d'un impact des projets achevés	59
7.5	La participation des organisations de la société civile.....	66
7.6	Le programme de microfinancements	68
7.7	La participation du secteur privé	69
7.8	L'intégration de l'égalité des sexes	72
8	LES DÉFIS À RELEVER POUR ATTEINDRE UNE ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE	75
8.1	L'avenir des domaines d'intervention.....	75
8.2	Vers un STAP plus stratégique	82
8.3	Partage des connaissances : les communautés de pratique du FEM.....	85
8.4	Rôle du suivi et de l'évaluation	88
	ANNEXES.....	91
A	Les commentaires des conseillers principaux de haut-niveau pour l'évaluation indépendante.....	93
B	Les principales questions du cinquième bilan global et où se trouvent-elles	109
C	Rapport final du cinquième bilan global encadrés, figures, et tableaux.....	113
D	Documents techniques du cinquième bilan global	115
E	Remerciements.....	117
F	Abréviations	119
G	Publications du Bureau indépendant de l'évaluation du FEM depuis le 1 ^{er} juillet 2009	121
	RÉFÉRENCES	123

AVANT-PROPOS

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est l'une des organisations internationales les plus soigneusement évaluées. Sa phase pilote a fait l'objet d'une évaluation externe indépendante. Lorsque le FEM restructuré a pris forme, l'évaluation externe indépendante est devenue la norme pour chaque période de reconstitution des ressources, avec l'établissement d'un bilan global du Fonds pour renseigner le prochain cycle de reconstitution des ressources. Dans un premier temps, ces bilans globaux ont été confiés à des équipes ou entreprises d'évaluation recrutés spécifiquement à cet effet. Suite à la mise en place du Bureau indépendant de l'évaluation du FEM, les bilans globaux (OPS) ont été réalisés par ce bureau, et le cinquième bilan global du FEM est le deuxième bilan à être réalisé par le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM.

Au fil du temps, l'expression « étude de la performance » est devenue moins appropriée. Le nombre important d'éléments d'évaluation du FEM a augmenté de façon spectaculaire, et plutôt qu'une « étude » basée sur des entretiens et des avis d'experts, elle devrait être actuellement appelée à juste titre une « évaluation » basée sur des preuves solides. Alors que les premiers bilans globaux étaient axés dans une large mesure sur la performance, le quatrième bilan global et le cinquième bilan global se sont axés sur la réalisation d'un impact : le FEM a-t-il un impact positif sur le monde ? Les évaluations qui sont orientées d'une part vers la performance et les institutions, et d'autre part vers l'efficacité et l'impact, ont tendance à être appelées « évaluations globales ». Ce cinquième bilan global devrait donc être le dernier à être appelé ainsi, le prochain sera appelé la Sixième Évaluation Globale du FEM.

Compte tenu de la quantité extraordinaire d'éléments d'évaluation au sein du FEM qui peuvent être utilisés à des fins d'acquisition de connaissances, il est quelque peu surprenant que la performance du FEM ne soit pas tout aussi extraordinaire, et n'atteigne pas des niveaux élevés d'efficacité et d'impact. La possibilité de tirer des leçons des succès et des erreurs du passé grâce aux éléments d'évaluation peut être grande au sein du FEM, mais cela ne garantit pas pour autant que les problèmes soient faciles à résoudre, ni que le Fonds a une bonne culture d'acquisition des connaissances. Les bilans globaux précédents ont indiqué que la gestion des connaissances et l'apprentissage ont tendance à se faire au sein des Entités d'exécution du FEM plutôt que dans les pays et entre les Entités. Le cinquième bilan global apporte des preuves supplémentaires que l'acquisition des connaissances au sein du FEM est

compliquée. Les éléments tirés des évaluations ont tendance à être utilisés principalement à des fins de reddition de comptes; la fonction d'acquisition des connaissances à partir de l'évaluation est sous-utilisée. Certes, cette question devrait être examinée plus en détail durant FEM-6.

Le cinquième bilan global apporte la preuve que le FEM a un rôle de catalyseur dans la mesure où il aide les pays à s'acquitter de leurs obligations au titre des conventions multilatérales sur l'environnement et à lutter contre les problèmes environnementaux de dimension planétaire. Ce rôle de catalyseur remonte à de nombreuses années: les Entités d'exécution, les pays et les promoteurs des projets expérimentent ce modèle d'intervention depuis plus de 20 ans. En outre, les efforts appuyés par le FEM portent aujourd'hui leurs fruits et ont un impact manifeste sur les tendances environnementales. Ceci est encourageant, compte tenu des changements à long terme nécessaires au niveau des écosystèmes et des processus biophysiques, mais est également insuffisant pour répondre à plusieurs problèmes à l'échelle mondiale, étant donné les niveaux de financement et les partenaires du FEM. Cependant, force est de constater que le modèle d'intervention du FEM fonctionne, est efficace, et réalise un impact.

Sur le plan organisationnel, le FEM continue à chercher la quadrature du cercle. En tant que fonds qui s'appuie sur la mise en réseau et les partenariats, il est confronté à des choix difficiles quant à la manière de fonctionner sans obstacles dans le cadre de l'appui des interventions qui justifient son existence. Des circonstances et des tendances internes et externes ont provoqué la récurrence de plusieurs problèmes que l'on croyait résolus ou du moins être sur la bonne voie. Les interactions entre les réseaux ont été réduites, mais ont peut-être atteint un niveau trop limité pour une bonne communication; le cycle de projet – notamment, dans sa phase d'approbation – a réduit les retards significatifs du passé, mais ne peut pas (encore) être qualifié d'efficace; la complexité des questions à traiter telles que définies au titre des directives des conventions et des stratégies des domaines d'intervention, peut s'avérer être particulièrement difficile à traiter par la gestion axée sur les résultats, et ainsi de suite. Enfin, la pertinence du modèle actuel est mise en question. Le FEM est un mécanisme de financement plutôt qu'une Entité d'exécution, mais de nombreux éléments de ses modes de fonctionnement s'inspirent des Entités d'exécution qui contrôlent totalement leurs cycles de projet et les accords de mise en œuvre. La façon dont le FEM a organisé ses processus – son modèle économique – est à la croisée des chemins; le FEM devrait entamer un processus d'autoréflexion pour trouver des solutions dans le cadre de la prochaine période de reconstitution des ressources.

Ce rapport a donc regroupé les questions clés visées dans le mandat du cinquième bilan global dans une nouvelle structure. Après avoir brièvement spécifié les conditions internationales dans lesquelles le FEM doit fonctionner, le modèle économique est examiné pour déterminer où dans les différents processus du FEM des problèmes surgissent et doivent être résolus. Ces solutions devront renforcer le modèle d'intervention du FEM; cela fait l'objet de la deuxième partie du rapport. Comme lien entre ces deux perspectives, la nature du FEM qui s'appuie sur les réseaux et le partenariat est discutée. Comme c'est toujours le cas dans les rapports d'évaluation du FEM, les résultats sont intégrés dans un ensemble de constatations et de recommandations

globales; celles-ci figurent au chapitre 2. Les chapitres suivants fournissent des éléments de preuve pour ces constatations et recommandations. Des éléments de preuve plus détaillés figurent dans les documents techniques du cinquième bilan global sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.thegef.org/gef/OPS5>.

A l'instar des bilans globaux précédents, le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM s'est senti privilégié d'apporter cette importante contribution au processus de reconstitution des ressources du FEM. Le bilan global précédent, le quatrième bilan global, s'est ajouté aux évaluations régulières entreprises par le Bureau et a constitué dans une large mesure un exercice distinct, abordant des questions et des problèmes spécifiques considérés pertinents pour la reconstitution des ressources. Une bien meilleure intégration des évaluations régulières et des études spécifiques a été réalisée durant le cinquième bilan global; toutefois le processus d'intégration peut et doit se poursuivre. Les participants à la reconstitution des ressources ont également exigé que la prochaine évaluation globale soit disponible au début du processus de reconstitution, ce qui pourrait se faire si des indicateurs clés de performance et de réalisation sont intégrés à l'évaluation régulière effectuée par le Bureau. Les conseillers principaux pour l'évaluation indépendante ont fourni matière à réflexion à cet égard, et cet aspect sera pris en compte dans la planification des évaluations au cours du FEM- 6. Leur déclaration à propos du cinquième bilan global figure à l'annexe A du présent rapport.



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

INTRODUCTION

Ce rapport a donc regroupé les questions clés visées dans le mandat du cinquième bilan global du FEM dans une nouvelle structure. Après avoir brièvement spécifié les conditions internationales dans lesquelles le FEM doit fonctionner, le modèle économique est examiné pour déterminer où dans les différents processus du FEM des problèmes surgissent et doivent être résolus. Ces solutions devront renforcer le modèle d'intervention du FEM ; cela fait l'objet de la deuxième partie du rapport. Comme lien entre ces deux perspectives, la nature du FEM qui s'appuie sur les réseaux et le partenariat est discutée. Comme c'est toujours le cas dans les rapports d'évaluation du FEM, les résultats sont intégrés dans un ensemble de constatations et de recommandations globales ; celles-ci figurent au chapitre 2. Les chapitres suivants fournissent des éléments de preuve pour ces constatations et recommandations. Des éléments de preuve plus détaillés figurent dans les documents techniques du cinquième bilan global sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.thegef.org/gef/OPS5> et sont énumérés à l'annexe D.

Le cinquième bilan global comporte donc trois niveaux d'information selon celui recherché par le lecteur. Pour obtenir des constatations de haut niveau, il convient de lire le chapitre 2 ; les informations qui y figurent sont suffisantes et indépendantes pour appuyer ces recommandations de haut niveau. Pour une meilleure compréhension des questions soulevées au chapitre 2, il convient de poursuivre la lecture du rapport. Pour des informations complètes sur les données, les approches, les analyses, et des suggestions plus détaillées sur les

questions qui pourraient être abordées, il convient de lire les documents techniques respectifs.

Le mandat du cinquième bilan global requiert d'évaluer « dans quelle mesure le FEM atteint ses objectifs et identifie les améliorations possibles ». Les questions clés du cinquième bilan global ont été réparties entre le premier rapport (GEF IEO 2013e), présenté à la première réunion pour la reconstitution des ressources, et ce rapport final. Le premier rapport a fourni une vue d'ensemble sur les éléments d'évaluation au cours des années qui ont suivi le quatrième bilan global. Il portait particulièrement sur les directives reçues au titre des Conventions, tout en effectuant une première évaluation du portefeuille du FEM en matière de performance et d'impact. Ses principales constatations étaient que les projets plurisectoriels du FEM ont augmenté de manière significative, et que les progrès vers la réalisation d'un impact ont été soutenus par plusieurs mécanismes distincts qui ont permis une adoption à plus grande échelle de solutions et d'approches que le FEM et ses partenaires ont aidé les pays à explorer en vue de faire face aux problèmes environnementaux mondiaux pertinents.

Le rapport final comprend plusieurs questions clés qui ont été évaluées par des sous-études du cinquième bilan global, y compris, par exemple, le rôle du Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP), ainsi que des questions transversales telles que l'égalité entre les sexes. Ces sous-études ont des documents techniques distincts ; et les conclusions de ces études ont été présentées dans ce rapport et sont intégrées au sein de l'évaluation

globale du modèle économique et du modèle d'intervention du FEM. L'annexe B présente une feuille de route des questions clés et indique dans quelle partie du rapport figurent les éléments d'évaluation qui s'y rapportent.

1.1 APERÇU DU PORTEFEUILLE

La Caisse du FEM a été la principale source de financements accordés par le FEM. Ce dernier administre également le Fonds pour les pays les moins avancés (Fonds PMA), le Fonds spécial pour les changements climatiques (Fonds spécial) et le Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya. Au 30 septembre 2013, le FEM a fourni au total des financements d'un montant de 13,02 milliards de dollars à partir de ces fonds (tableau 1.1). Au total, 3 566 projets qui représentent un montant de 13,02 milliards de dollars, avaient été financés par le FEM au 30 septembre 2013 (tableau 1.2). Neuf mois avant la fin de la période de reconstitution des ressources pour FEM-5, les décaissements effectués de la Caisse du FEM au cours du FEM-5 ont dépassé ceux effectués au cours du FEM-4.

Les projets plurisectoriels traitent des préoccupations environnementales mondiales qui touchent plus d'un domaine d'intervention du FEM. La plupart des projets plurisectoriels du FEM portent sur des questions liées à la biodiversité et à la dégradation

des sols, comme le démontre le tableau 1.3. Vingt-et-un projets plurisectoriels ont été financés par plus d'un fonds spécial. La plupart de ces projets ont été financés par la Caisse du FEM (19) en collaboration avec le Fonds PMA (8) ou le Fonds spécial (10). Un projet a été financé par la Caisse du FEM avec le Fonds de mise en œuvre du protocole de Nagoya; alors que deux projets ont reçu un cofinancement du Fonds PMA et du Fonds spécial.

Exprimés en dollars, les projets liés au changement climatique et à la biodiversité représentent chacun près du tiers des financements accordés par la Caisse du FEM (tableau 1.4). La part des financements consacrés aux eaux internationales a varié pour atteindre son plus bas niveau au cours du FEM-5, soit 9%. La part des ressources allouées à la dégradation des sols est restée stable à 9% depuis sa classification comme un domaine d'intervention distinct durant FEM-3, tandis que la part des ressources allouées aux polluants organiques persistants (POP) a augmenté, passant de 2% durant FEM-2 à 10% durant FEM-5. Les projets liés aux substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO), qui représentaient 12% des financements durant FEM-1, ont constitué une très faible part du portefeuille depuis FEM-2, étant donné que ce domaine d'intervention réduit ses opérations.

La tendance croissante vers l'adoption de projets et programmes plurisectoriels s'est accélérée durant FEM-5. Au 30 septembre 2013, des décaissements d'un montant de 2,82 milliards de dollars alloués aux

TABLEAU 1.1 FINANCEMENT PAR LES FONDS ADMINISTRÉS PAR LE FEM (MILLION \$)

FONDS	PILOTE	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	FEM-5	TOTAL
Caisse du FEM	662	1 036	1 818	2 950	2 790	2 880	12 138
Fonds PMA	n.a.	n.a.	n.a.	11	143	480	634
Fonds spécial pour les changements climatiques	n.a.	n.a.	n.a.	16	89	136	241
Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10	10
Total	662	1 036	1 818	2 977	3 022	3 506	13 022

NOTE: n.a. = non applicable. Les données telles qu'arrêtées au 30 septembre 2013, concernent les projets approuvés, à l'exception des projets de moyenne envergure et les projets qui ont été annulés sans aucun financement.

TABLEAU 1.2 LES PROJETS DU FEM PAR FONDS ET DOMAINE D'INTERVENTION

FONDS/DOMAINE D'INTERVENTION	PILOTE		FEM-1		FEM-2		FEM-3		FEM-4		FEM-5		TOTAL
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Caisse du FEM	116	100	371	100	617	100	850	100	751	100	644	100	3 349
BD	62	53	203	55	282	46	240	28	269	36	165	26	1 221
CC	38	33	137	37	209	34	170	20	199	26	135	22	888
EI	13	11	14	4	47	8	54	6	57	8	24	4	209
DS	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1	<1	96	11	41	5	50	8	188
Projets plurisectoriels	1	1	5	1	26	4	191	22	104	14	140	22	467
SAO	2	2	12	3	7	1	3	<1	3	<1	2	<1	29
POP	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	45	7	96	11	78	10	109	17	328
FM	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	19	3	19
Fonds PMA	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	46	100	43	100	73	100	162
Fonds PMA uniquement	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	46	100	43	100	63	86	152
FM	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10	14	10
Fonds spécial	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6	100	19	100	21	100	46
Fonds spécial uniquement	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6	100	19	100	9	43	34
FM	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	12	57	12
Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7	100	7
Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya uniquement	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6	86	6
FM	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1	14	1
Tous les fonds	116	100	371	100	617	100	902	100	813	100	747	100	3 566

NOTE: n.a. = non applicable; BD = biodiversité; CC = changement climatique; EI = eaux internationales; DS = dégradation des sols; FM = fonds multidonateurs; SAO = substances appauvrissant la couche d'ozone. Les données telles qu'arrêtées au 30 septembre 2013, excluent les projets dans le cadre du programme de microfinancement.

programmes des domaines d'intervention durant FEM-5 ont été effectués, dont 1,21 milliards de dollars (42%) ont été consacrés aux projets plurisectoriels (y compris aux projets financés par un fonds multidonateurs).

Le FEM accorde 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 (tableau 1.5). Durant FEM-5, les projets de grande envergure ont continué d'absorber une grande partie des financements du FEM, soit 86% des financements du FEM. La part des projets de moyenne envergure a baissé, passant de 8% durant le quatrième bilan global à 4%. En Novembre 2012, le Conseil du FEM a décidé d'augmenter la limite des financements alloués aux projets de moyenne envergure de 1,0 millions

TABLEAU 1.3 LES PROJETS PLURISECTORIELS DU FEM PAR FINANCEMENT PAR DOMAINE D'INTERVENTION

DOMAINE D'INTERVENTION	FEM-3	FEM-4	FEM-5
Biodiversité	5	48	85
Changement climatique	3	36	66
Eaux internationales	3	19	18
Dégradation des sols	6	46	70
SAO	0	1	0
POP	0	2	5
Gestion durable des forêts (GDF)/REDD+ ^a	n.a.	n.a.	65
Renforcement des capacités et/ou activités habilitantes	144	44	47
Projets plurisectoriels ^b	39	n.a.	n.a.
Total	191	104	159

NOTE: n.a. = non applicable. Les données concernent les projets de la Caisse du FEM tels qu'arrêtés au 30 septembre 2013 et excluent les projets dans le cadre du programme de microfinancements.

a. Le FEM définit le REDD+ en tant que réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement, et le rôle de conservation, de gestion durable des forêts et d'amélioration des stocks de carbone forestier dans ces pays.

b. Au cours du FEM-3, certains projets plurisectoriels n'étaient pas encore divisés par domaine d'intervention.

de dollars à 2,0 millions de dollars. Cette augmentation du plafond des financements peut stimuler davantage l'adoption de cette catégorie de projet. L'augmentation de la part des microfinancements est remarquable, passant de 2 % durant la phase pilote à 9 % durant FEM-5.

La part des financements du FEM par Entité d'exécution a changé au fil du temps (tableau 1.6). Depuis FEM-4, la part du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), au financement du FEM est la plus importante, ayant contribué à plus de 40 %. La Banque mondiale a contribué à environ 25 %, alors que la part du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) s'élève à 10 % ; les autres Entités d'exécution représentent les 25 % restants. Des changements majeurs dans les parts des différentes Entités d'exécution sont intervenus durant FEM-4, lorsque les nouvelles Entités d'exécution se sont manifestées dans les projets du FEM.

Le PNUD représente près des deux tiers du portefeuille des Fonds pour les pays les moins avancés, qui s'élève à 572 millions de dollars. La Banque

mondiale, en revanche, contribue très peu au financement des projets du Fonds PMA, mais elle détient la plus grande part du portefeuille du Fonds spécial pour les changements climatiques (37 %). Certaines Entités d'exécution, comme la Banque africaine de développement et le Fonds international de développement agricole (FIDA), ont trouvé une niche dans ces fonds, et représentent une part importante (48 % et 33 %) de leurs portefeuilles respectifs.

Le tableau 1.7 décrit la répartition des financements du FEM par région au fil des diverses phases du FEM. Durant FEM-5, l'Asie continue de recevoir la plus grande part des financements par région, soit 30 % de l'ensemble des financements. Les financements destinés à l'Afrique continuent de diminuer lorsque l'on prend en considération uniquement la Caisse du FEM (20 % des financements, soit le niveau le plus bas depuis le FEM-2). Toutefois, en tant que principale bénéficiaire des financements destinés à l'adaptation, la part des ressources allouées à l'Afrique par tous les fonds administrés par le FEM augmente à 27 %.

TABLEAU 1.4 LE FINANCEMENT DU FEM PAR FONDS ET DOMAINE D'INTERVENTION

FONDS/ DOMAINE D'INTERVENTION	PILOTE		FEM-1		FEM-2		FEM-3		FEM-4		FEM-5		TOTAL	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
Caisse du FEM	662	100	1 037	100	1 819	100	2 950	100	2 790	100	2 880	100	12 138	100
BD	292	44	392	38	686	38	892	30	894	32	830	28	3 986	33
CC	229	35	350	34	620	34	830	28	875	31	926	32	3 830	32
EI	121	18	119	11	314	17	392	13	306	11	265	9	1 517	12
DS	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1	<1	254	9	260	9	262	9	777	6
Projets plurisectoriels	16	2	49	5	150	8	407	14	172	6	179	7	973	8
SAO	4	1	127	12	20	1	8	<1	22	1	6	<1	186	2
POP	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	29	2	166	6	263	9	285	10	745	6
GDF/REDD+ ^a	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	126	4	126	1
Fonds PMA	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	11	100	143	100	480	100	634	100
Fonds spécial	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	16	100	89	100	136	100	241	100
Fonds de mise en œuvre du protocole de Nagoya	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10	100	10	100
Total	662	100	1 037	100	1 819	100	2 977	100	3 022	100	3 506	100	13 022	100

NOTE: n.a. = non applicable; BD = biodiversité; CC = changement climatique; EI = eaux internationales; DS = dégradation des sols; GDF = gestion durable des forêts. Les données sont telles qu'arrêtées au 30 septembre 2013 et excluent les projets du programme de microfinancements. Ce tableau divise les fonds plurisectoriels et les alloue aux domaines d'intervention concernés. Seuls les cas où le financement ne pouvait être réparti sont considérés comme plurisectoriels. Par conséquent, le financement des projets plurisectoriels est nettement plus élevé que dans ce tableau. De même, ce tableau distribue également les chiffres des fonds plurisectoriels aux fonds concernés.

a. Le FEM définit le REDD+ en tant que réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement, et le rôle de conservation, de gestion durable des forêts et d'amélioration des stocks de carbone forestier dans ces pays.

TABLEAU 1.5 LE FINANCEMENT DU FEM PAR MODE D'INTERVENTION

MODE D'INTER- VENTION	PILOTE		FEM-1		FEM-2		FEM-3		FEM-4		FEM-5		TOTAL	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
PGE	617	93	934	90	1 498	82	2 479	83	2 578	86	3 029	86	11 135	86
PME	n.a.	n.a.	7	1	144	8	167	6	245	8	128	4	691	5
AH	33	5	71	7	100	5	159	5	24	1	46	1	432	3
PDM	13	2	26	3	77	4	171	6	175	6	302	9	765	6

NOTE: n.a. = non applicable; PGE = projets de grande envergure; PME = projets de moyenne envergure; AH = activités habitantes. Les données sont telles qu'arrêtées au 30 septembre 2013 et comprennent tout les fonds.

TABLEAU 1.6 FINANCEMENT DU FEM PAR ENTITÉ D'EXÉCUTION

ENTITÉ D'EXÉCUTION	PILOTE		FEM-1		FEM-2		FEM-3		FEM-4		FEM-5		TOTAL	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
PNUD	252	38	377	36	644	35	1 134	38	1 261	42	1 474	42	5 143	40
PNUE	18	3	44	4	199	11	297	11	360	12	363	10	1 281	10
BM	390	59	615	59	957	53	1 418	48	803	27	805	23	4 988	38
BASD	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7	<1	48	2	87	3	57	2	199	2
BAD	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	14	1	129	4	142	1
BERD	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	53	2	52	2	104	1
FAO	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	14	1	78	3	221	6	314	2
BID	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	17	1	90	3	169	5	275	2
FIDA	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	29	1	86	3	53	2	169	1
ONUDI	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20	1	187	6	179	5	398	3
Secrétariat	3	<1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7	<1	10	<1
Total	662	100	1 037	100	1 818	100	2 977	100	3 022	100	3 506	100	13 022	100

NOTE: n.a. = non applicable; BM = Banque Mondiale; BASD = Banque Asiatique de Développement; BAD = Banque Africaine de Développement; BERD = Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement; FAO = Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; BID = Banque interaméricaine de développement; ONUDI = Organisation des Nations Unies pour le développement industriel. Les données telles qu'arrêtées au 30 septembre 2013, comprennent tous les Fonds.

TABLEAU 1.7 FINANCEMENT DU FEM PAR RÉGION

RÉGION	PILOTE		FEM-1		FEM-2		FEM-3		FEM-4		FEM-5		TOTAL	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
Afrique	118	18	192	19	350	19	813	27	767	25	943	27	3 183	24
Asie	228	35	273	26	425	23	639	22	890	30	1 043	30	3 498	27
ECA	58	9	237	23	239	13	367	12	322	11	356	10	1 579	12
LAC	153	23	141	14	477	26	560	19	607	20	655	19	2 593	20
Interrégionale/global	106	16	193	19	327	18	597	20	436	14	510	15	2 169	17
Total	662	100	1 037	100	1 818	100	2 977	100	3 021	100	3 506	100	13 022	100

NOTE: ECA = Europe et Asie Centrale; LAC = Amérique Latine et les Caraïbes. Les données telles qu'arrêtées au 30 septembre 2013 comprennent tous les Fonds.

Sur la base des projets nationaux entrepris dans les pays grâce à la Caisse du FEM, l'aide du FEM allouée aux pays aux conditions particulières a augmenté durant FEM-5 (tableau 1.8). Par rapport au FEM-4, les

financements alloués aux pays fragiles a pratiquement doublé, alors que les financements destinés aux petits États insulaires en développement ont augmenté de 63%, et ceux accordés aux pays sans littoral, de 17%.

TABLEAU 1.8 FINANCEMENT PAR LE FEM DE PROJETS NATIONAUX PAR TYPE DE PAYS

TYPE	PILOTE		FEM-1		FEM-2		FEM-3		FEM-4		FEM-5	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
PMA	50	10	89	13	169	14	302	17	267	14	280	15
PEID	25	5	16	2	47	4	80	4	82	4	134	7
Sans littoral	49	10	43	6	158	13	247	14	204	11	239	13
Fragile	28	6	31	4	35	3	120	7	96	5	181	10
Autres ^a	382	79	569	83	926	75	1 330	73	1 446	76	1 332	71
Total	482	100	690	100	1 232	100	1 829	100	1 894	100	1 884	100

NOTE: PIED = petits États insulaires en développement. Les données concernent les projets financés par la Caisse du FEM au 30 septembre 2013 et excluent les projets dans le cadre du programme de microfinancement. Les détails ne correspondent pas au total car les pays peuvent être classés dans plus d'un groupe.

a. Les pays qui ne sont pas classés sous la catégorie PMA, PEID, fragile ou sans littoral.

1.2 MÉTHODE, PORTÉE ET LIMITES

La méthode d'évaluation du cinquième bilan global est fondée sur une théorie, suit une approche mixte, et est axée sur l'utilisation de méthodes et d'outils appropriés pour les principales questions identifiées. La plupart des travaux menés dans le cadre du cinquième bilan global reposait sur la théorie générique du changement, développée pour le FEM. Le premier rapport était basé sur une méta-évaluation des rapports d'évaluation, des études et des examens du Bureau indépendant de l'évaluation depuis le quatrième bilan global. Ce rapport final s'appuie sur des sous-études menées à travers des méthodes mixtes appropriés et pertinentes. L'équipe du Bureau chargée des questions liées à la performance a apporté un appui à toutes les sous-études en s'assurant qu'elles utilisent le même groupe de projets achevés et approuvés par le directeur général (DG), ainsi que d'autres données du portefeuille. L'équipe thématique a entrepris une analyse plus approfondie des stratégies des domaines d'intervention, et l'équipe des portefeuille-pays a mis à disposition les preuves au niveau des pays, le cas échéant. L'équipe de l'impact a développé des outils et des méthodes spécifiques, tels que la théorie générique du changement. Elle

a également introduit de nouvelles méthodes telles que l'analyse comparative qualitative et le logiciel d'analyse des réseaux sociaux.

Le document préliminaire du cinquième bilan global a été développé en coordination avec les parties prenantes du FEM et peut être téléchargé à partir du site web du cinquième bilan global (<http://www.thegef.org/gef/OPS5>). Le rapport final s'est appuyé sur les éléments d'évaluation de 21 documents techniques publiés sur le site web du cinquième bilan global, ainsi que sur des travaux d'analyse portant sur des questions spécifiques.

Le cinquième bilan global s'appuie donc sur les conclusions des 33 évaluations et études menées par le Bureau depuis le quatrième bilan global, des 21 sous-études du cinquième bilan global, ainsi que des examens des évaluations finales de 491 projets achevés. Une analyse a été effectuée sur l'ensemble du portefeuille des projets du FEM, qui compte 3 566 projets depuis la phase pilote jusqu'au 30 septembre 2013, et une attention particulière a été accordée aux 969 projets approuvés depuis la fin du quatrième bilan global. Le cinquième bilan global intègre également les conclusions d'évaluations portant sur 54 pays au niveau national, et les informations tirées des visites effectués dans le cadre de 118 projets de moyenne et de grande

envergure et de 92 projets relevant du Programme de microfinancements.

Les limites concernant les éléments d'évaluation du FEM ont été mises en évidence dans les nombreuses évaluations réalisées par le Bureau. En bref, les projets achevés et leurs évaluations finales ont été initiées au cours des premières phases du FEM et donc, pourraient ne pas refléter la pratique actuelle. Les évaluations de l'impact cherchent des preuves sur les progrès accomplis vers la réalisation d'un impact cinq à huit ans après l'achèvement des projets, se référant ainsi davantage aux initiatives des premières phases du FEM. Les évaluations qui portent sur les domaines d'intervention ont fait état d'une continuité et d'une cohérence au niveau des objectifs et des éléments des projets, ce qui souligne la pertinence des éléments d'évaluation pour le présent et l'avenir du FEM. Les projets approuvés par le DG sont évalués sur la base de leur conception et de la documentation du projet; ils peuvent s'avérer différents. Un appui est fourni dans de nombreux pays: en général, les comparaisons entre pays échouent étant donné que les pays ont tendance à avoir de nombreuses caractéristiques différentes qui rendent leur histoire de développement singulière, posant des défis supplémentaires pour tirer des conclusions à partir des éléments d'évaluation. Ces limites ne sont pas différentes de celles d'autres organisations multilatérales et internationales, et leur existence restreint et modère parfois les jugements.

Comme c'est toujours le cas avec une évaluation globale à l'instar des bilans globaux du FEM, les éléments d'évaluation qui ressortent au cours de la mise en œuvre poussent dans certaines directions et amènent à négliger d'autres. A titre d'exemple, la fiabilité du système de gestion des projets, qui n'est pas ce qu'il devrait être, et qui était censé constituer un élément central dans les rapports sur le cycle du

projet. La réalité des problèmes rencontrés dans le cycle du projet a rapidement pris le dessus et exigé plus d'attention. Un autre exemple réside dans l'intention d'évaluer les politiques transversales telles que la politique de participation publique. Cette politique s'est avérée être obsolète et la nécessité de la mettre à jour est devenue si communément admise qu'une sous-étude en profondeur n'était plus considérée comme nécessaire, notamment étant donné que des sources d'inspiration suffisantes pour mettre à jour la politique se trouvent dans d'autres sous-études, telles que celles portant sur la participation des organisations de la société civile (OSC) et sur l'égalité des sexes.

L'assurance de la qualité a été fournie par un groupe de référence composé de collègues des bureaux indépendants d'évaluation des Entités d'exécution du FEM. En outre, tous les documents techniques ont été distribués aux parties prenantes du FEM pour faire des commentaires sur d'éventuelles erreurs factuelles ou analytiques. Plusieurs documents techniques ont également fait l'objet de discussions dans le cadre de réunions entre les Entités d'exécution. De nombreux commentaires utiles ont été obtenus, et le Bureau indépendant de l'évaluation remercie tous les commentateurs pour leurs efforts et leur soutien; les remerciements figurent à l'annexe E du rapport. Le Bureau reste entièrement responsable de toute erreur éventuelle et de son analyse finale des résultats.

Trois conseillers principaux de haut-niveau pour l'évaluation indépendante ont apporté leur concours à l'équipe du cinquième bilan global: Zhaoying Chen (Chine), Kabir Hashim (Sri Lanka), et Elizabeth McAllister (Canada). Leur déclaration sur la qualité du rapport et sur la question de savoir s'il répond aux principales questions visées dans le mandat, figure à l'annexe A du rapport final complet.

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les constats généraux du cinquième bilan global en matière de pertinence, d'efficacité, de viabilité et d'impact marquent une continuité avec le quatrième bilan global (encadré 2.1). Le FEM continue d'être particulièrement pertinent et efficace dans ses interventions, mais il est de plus en plus inefficace au niveau de ses opérations. Bien que son modèle d'intervention peut et doit avoir davantage d'effets catalyseurs, son modèle économique se trouve à la croisée des chemins et doit être redéfini dans le cadre de la prochaine période de reconstitution des ressources.

La reconstitution des ressources a lieu dans un contexte maussade. Le quatrième bilan global a conclu en 2009 que « l'environnement mondial continue de se dégrader ». Les connaissances scientifiques depuis 2009 continuent de confirmer cette sombre perspective. L'accent est mis actuellement sur les frontières planétaires et les limites desquelles nous nous approchons. Le premier rapport du cinquième bilan global a réitéré la conclusion du quatrième bilan global, et le rapport final n'a d'autre choix que de la réitérer encore. Aucune information susceptible de modifier cette conclusion n'est apparue entre le mois de mars et la date de finalisation

ENCADRÉ 2.1 JUGEMENT SOMMAIRE DU FEM SUR LES CRITÈRES D'ÉVALUATION

Dans la mesure où son financement global le permet, le FEM est pertinent aussi bien pour les objectifs des conventions que pour les priorités régionales et nationales.

L'**efficacité** du FEM continue d'être problématique, en raison d'un modèle économique dépassé qui comprend des accords entre les réseaux qui sont devenus trop complexes, une concentration sur l'approbation des projets plutôt que sur les programmes, et un système de gestion surchargé axé sur les résultats.

L'**efficacité** des projets du FEM à produire des résultats satisfaisants est de 80 % pour la période du FEM-5, un résultat supérieur à la norme internationale de 75 %.

La **viabilité** de ces résultats et les **progrès accomplis vers la réalisation d'un impact** sont prometteurs – seuls 7 % des projets achevés ne présentent aucune preuve d'adoption à plus grande échelle ou d'impact sur l'environnement – et peuvent être renforcés en encourageant l'adoption à plus grande échelle et en accélérant les progrès vers la réalisation d'un impact.

La **valeur ajoutée** du FEM réside dans sa position unique en tant que mécanisme financier des accords multilatéraux sur l'environnement, ce qui lui permet de concentrer son aide sur des priorités qui ont été approuvées à l'échelle internationale et sont mises en application rapidement avec un effet catalyseur à l'échelle nationale, régionale, et mondiale. Le FEM réalise son mandat et ses objectifs.

de ce rapport. Cela prépare le terrain pour la reconstitution des ressources du FEM.

L'on prévoit au cours des prochaines années une baisse du financement public mondial destiné aux pays en développement. De nombreux pays développés prévoient dans leurs budgets un montant plus limité alloué aux dépenses discrétionnaires et diminuent par conséquent leurs engagements en matière d'aide publique au développement. Veiller à ce que le FEM-6 ait le même pouvoir d'achat que le FEM-5 pourrait constituer une réalisation majeure dans ce contexte. Pourtant, dans le même temps, le FEM a accepté un nouveau mandat important en devenant le principal instrument financier de la Convention de Minamata sur le mercure, avec de fortes attentes qu'un financement important soit fourni.

CONSTATATION 1

L'environnement mondial continue de se dégrader. La reconstitution des ressources pourrait ne pas donner lieu à une augmentation du pouvoir d'achat, alors que le FEM a accepté un plus grand nombre d'obligations.

Le nouveau rôle du FEM vis-à-vis de la Convention sur le mercure peut être en partie financé par la diminution des besoins liés aux substances appauvrissant la couche d'ozone, où les mesures de suivi requièrent un niveau moins élevé de financement; mais dans l'ensemble, il est difficile d'imaginer comment le FEM peut maintenir son rôle de catalyseur s'il ne conserve pas son pouvoir d'achat. Le cinquième bilan global constate que l'augmentation des niveaux de financement des projets du FEM conduit à des progrès plus rapides vers la réalisation d'un impact. Or, l'augmentation des obligations tout en conservant les mêmes ressources ou des ressources inférieures réduira ces dernières ainsi que la vitesse de réalisation d'un impact. Le FEM doit donc se concentrer sur les questions stratégiques qu'il pourrait résoudre, ou devra faire face à une situation où il promet un appui mais n'est pas en mesure d'honorer ses promesses.

RECOMMANDATION 1

La mobilisation des ressources et les choix stratégiques du FEM doivent refléter l'urgence des problèmes de l'environnement mondial.

Des améliorations peuvent être apportées à la fois au niveau du financement et dans la manière dont les fonds sont mis à la disposition du FEM pour démontrer que l'urgence des problèmes de l'environnement mondial d'intérêt commun conduit à des actions de plus en plus rapides. Le cinquième bilan global comprend des recommandations précises sur la manière dont la mobilisation des ressources peut être renforcée et les fonds rendus disponibles plus rapidement afin de prendre des mesures concrètes sur le terrain.

Les responsabilités différenciées en termes d'action sont actuellement traduites au sein du FEM par d'importantes contributions des pays développés à la Caisse du FEM, tandis que les pays en développement et les pays en transition tendent à fournir un volume important de financement à travers le cofinancement des projets du FEM, appuyé par d'autres cofinancements qui constituent un formidable partenariat pour résoudre les problèmes sur le terrain. Plusieurs pays bénéficiaires ont augmenté leurs contributions au FEM pendant FEM-4; toutefois, le montant de leurs contributions reste inférieur à celui de leurs contributions à d'autres organisations internationales.

Les recommandations spécifiques suivantes indiquent dans quel sens des actions peuvent être prises. Des recommandations plus spécifiques qui figurent au chapitre 3, doivent également être prises en compte.

- 1.1** Les accords de répartition des charges et de contribution au prorata doivent être abandonnés pour la reconstitution des ressources du FEM, étant donné qu'ils font plus de mal que de bien.
- 1.2** L'élargissement de la base de financement doit être davantage exploré et doit prévoir

un appel à la Commission européenne pour devenir un bailleur de fonds du FEM.

- 1.3** Une pratique de préparation sans risque, acceptée dans de nombreuses organisations d'aide bilatérale et organisations internationales, doit être initiée. Cela pourrait conduire à accélérer le transfert de près de 400 millions de dollars vers les pays bénéficiaires à un moment où l'urgence des problèmes de l'environnement mondial ne fait que s'accroître.

CONSTATATION 2

Le modèle économique du FEM n'est plus approprié et conduit à des inefficacités croissantes.

Les succès du FEM en termes d'initiation et d'appui au progrès vers la réalisation d'un impact ne devraient pas être sous-estimés, mais sont souvent obtenus après avoir surmonté de graves obstacles administratifs sur leur chemin. Le cycle de projet du FEM, qui n'est pas un vrai cycle, mais se compose de points de décision du FEM dans les cycles des Entités d'exécution du FEM, est connu pour sa lenteur. Il faut compter six mois avant qu'au moins la moitié des idées de projets soient acceptées et reprises dans un programme de travail du Conseil. Il faut compter 20 autres mois pour qu'au moins la moitié des idées de projets approuvées soient entièrement préparées et obtiennent l'approbation du DG. Seulement la moitié des projets approuvés par le DG sont mis en œuvre dans les cinq mois suivants. Dans l'ensemble, il faut compter 2 ans et demi pour que la moitié des idées se concrétisent sur le terrain. A ce moment, l'autre moitié des idées restent bloquées à différents points de décision. La mise en œuvre nécessite en moyenne 5 ans, et elle est souvent prolongée d'un an et demi.

La réforme du cycle de projet a échoué jusqu'à présent, mais son échec a également été voilé, étant donné qu'elle n'a pas été assez loin, et la mesure du succès ou de l'échec était erronée. Lorsque l'objectif du cycle de projet a été fixé à 22 mois, et que le Secrétariat a commencé à rendre compte

de la moyenne des projets approuvés, ceci est devenu un indicateur. Le quatrième bilan global n'a pas pu vérifier le succès ou l'échec de l'objectif fixé à 22 mois, étant donné qu'il ne s'était pas écoulé suffisamment de temps depuis le début du FEM-4. Lorsque l'objectif a été réduit à 18 mois, le cinquième bilan global a pu rendre compte de l'objectif et de son indicateur convenu. L'indicateur de la moyenne des projets approuvés s'avère insuffisant pour donner une image complète. Le FEM est donc confronté à une situation nouvelle. Son indicateur a montré jusqu'à présent que l'objectif a été atteint à la fois durant FEM-4 et FEM-5. Le rapport du FEM à ce niveau a été correct. Le cinquième bilan global montre qu'il est nécessaire de mettre en place un meilleur indicateur et qu'une autre réforme est nécessaire.

Le cycle de projet offre de bonnes perspectives grâce à deux développements : les approbations des programmes tendent à accélérer l'acceptation des projets proposés dans le cadre du programme, et l'harmonisation des cycles de projet entre le FEM et la Banque mondiale pourrait aboutir à la baisse des coûts des transactions et à une accélération du traitement des propositions.

Le cinquième bilan global identifie de nombreuses raisons qui freinent l'accélération des prises de décisions relatives aux projets, mais elles peuvent être réduites à deux raisons principales : les défis liés à la manière dont les points de décision du FEM sont mis en place et exécutés, et les difficultés croissantes au niveau du fonctionnement du réseau du FEM. Concernant les points de décision du FEM, ce rapport contient de nombreuses suggestions et recommandations spécifiques sur la manière d'accélérer le processus. Concernant le réseau, le FEM a actuellement dépassé la limite du nombre de communications et d'interactions qui permettent d'avoir un réseau de communication efficace et efficient, étant donné le nombre d'acteurs impliqués.

En raison de la surcharge du réseau, le partenariat du FEM – l'un de ses meilleurs atouts – risque de s'interrompre. Au cours de la dernière partie du FEM-4 et au début de FEM-5, ce risque n'était

pas encore palpable, étant donné que le directeur général en ce temps là a réorganisé le partenariat et le réseau, et a réussi à réduire le nombre d'interactions pour veiller à ce que le réseau reste viable. Toutefois, l'actuelle DG a été nommée et accueillie avec la vision que le FEM serait le « partenaire de choix », et sa vision pour restaurer le partenariat rencontre actuellement des obstacles liés à la capacité d'accueil du réseau. Ce nœud gordien devra être traité durant FEM-6.

RECOMMANDATION 2

Le modèle économique du FEM nécessite une restructuration majeure durant FEM-6.

Le cinquième bilan global recommande de réorienter les points de décision du FEM. Le passage au développement de programmes et aux plateformes-cadre devrait se poursuivre. Au fil du temps, le programme de travail, actuellement composé principalement d'idées de projets, devrait se composer principalement d'approbation de propositions de programmes des pays bénéficiaires et de plateformes-cadre pour les problèmes de l'environnement à l'échelle régionale et mondiale. Les propositions de projets doivent être approuvées par la DG en vue de leur développement. Le programme de travail devrait être publié selon la procédure d'approbation tacite, comme c'est actuellement le cas pour l'approbation du DG. Cela permettra d'accélérer considérablement le processus. En outre, les expériences en matière d'harmonisation des cycles du FEM et de la Banque mondiale pourraient être étendues à d'autres Entités d'exécution du FEM dans un cadre plus programmatique.

Les conditions de cofinancement, qui occasionnent actuellement un retard considérable au niveau de l'approbation des idées de projet et de l'approbation du DG, peuvent être abandonnées au cours de la phase d'approbation des idées et devraient être assouplies au niveau de l'approbation par le DG. Cela permettra d'accélérer considérablement le processus de prise de décision. Plutôt que de chercher des preuves solides attestant que le

cofinancement est garanti, les déclarations d'intention doivent être acceptées au-delà d'un niveau minimal convenu, notamment celles de partenaires tels que le secteur privé. Actuellement, les promoteurs de projets consacrent souvent des mois pour obtenir la preuve du cofinancement, que le cinquième bilan global considère souvent comme une sous-estimation du cofinancement final obtenu. Dans le cas du secteur privé, le cofinancement promis ne se concrétise pratiquement jamais, en dépit d'engagements fermes pris par écrit, et il est pratiquement toujours remplacé par des niveaux encore plus élevés de cofinancement apportés par d'autres partenaires du secteur privé. En d'autres termes, les conditions liées au cofinancement ont conduit à de longues interactions entre le Secrétariat du FEM, ses Entités d'exécution, les pays, et d'autres partenaires en vue d'obtenir une preuve écrite d'un cofinancement qui s'avère en réalité supérieur dans la plupart des projets.

Le cofinancement en général a connu un énorme succès au sein du FEM, dépassant toutes les attentes. Le cinquième bilan global apporte un peu de réalisme à cette image : les taux très élevés de cofinancement sont dus à des valeurs extrêmes : d'énormes projets de grande envergure qui attirent des ratios très élevés de cofinancement. Le cinquième bilan global constate également que le cofinancement est conforme aux principes des points de référence et des coûts supplémentaires, et joue un rôle crucial dans la création d'un partenariat solide sur le terrain qui mène des actions pour réaliser des impacts à long terme. Les valeurs extrêmes ne doivent pas devenir la norme, mais doivent être prises en compte, car elles font partie du rôle de catalyseur du FEM aussi bien que certaines activités habilitantes qui ne nécessitent pas de cofinancement. Le FEM devrait continuer à encourager fortement le cofinancement, mais il devrait assouplir sa fixation sur le ratio par intervention, accepter des taux plus faibles dans les régions et les pays qui ont des difficultés à atteindre des taux élevés, et encourager des niveaux plus élevés de cofinancement lorsque cela est possible. L'approche uniforme a paralysé le cycle de projet.

Le cadre de gestion du FEM axé sur les résultats est un autre facteur de retard qui a pris une tournure de plus en plus dramatique. Plutôt que de promouvoir les résultats, il les retarde en réalité. Le cadre du FEM-5 adopté par les négociations sur la reconstitution des ressources a paralysé le système d'approbation du FEM en adoptant trop d'éléments, d'indicateurs, et une « mission impossible » par rapport à ce qu'il vise à mesurer. Alors que le cadre du FEM-4 comptait 285 éléments, y compris plus de 140 indicateurs, le cadre du FEM-5 comprend 616 éléments dans 11 catégories incompatibles avec près de 180 indicateurs, dont bon nombre nécessiterait beaucoup d'efforts pour être assemblés par les outils de suivi des domaines d'intervention, ce qui constitue un fardeau en soi.

Les manuels sur la gestion axée sur les résultats et le suivi recommandent d'identifier le plus petit nombre d'indicateurs qui informera l'organisation si ses objectifs sont atteints. Le Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale, après avoir examiné plus de 50 programmes de partenariat mondial, leur a conseillé de ne pas identifier plus de 5 à 10 « indicateurs de résultats facilement mesurables pour lesquels des données sont disponibles » (IEG 2012). Le quatrième bilan global a été achevé avant que la reconstitution des ressources ait approuvé le cadre très ambitieux de la gestion axée sur les résultats mis en place pour le FEM-5. Toutefois, le Bureau indépendant de l'évaluation aurait dû effectuer une évaluation de la capacité d'évaluation du cadre, ce qui aurait permis de révéler cette question avant la mise en œuvre du cadre. Le Bureau ne l'a pas fait et en est donc responsable. Il propose actuellement d'évaluer la capacité d'évaluation du nouveau cadre de gestion axée sur les résultats pour le FEM-6.

Cela conduit aux recommandations spécifiques suivantes, qui montrent la voie à suivre pour trouver des solutions. La partie principale du rapport contient d'autres recommandations concrètes détaillées.

- 2.1** Le cadre de gestion axée sur les résultats mis en place pour le FEM-6 devrait inclure

un nombre limité d'indicateurs de résultats pouvant être mesurés grâce aux données existantes ou facilement générées. Le Bureau indépendant de l'évaluation devrait évaluer la capacité d'évaluation de ce cadre avant qu'il ne soit finalisé par le Conseil.

- 2.2** Les outils de suivi doivent être simplifiés, et quand les bases de données des connaissances publiques mondiales reçoivent les données générées, cela doit être mis en œuvre et financé convenablement. La charge des outils de suivi des projets plurisectoriels devrait être réduite.
- 2.3** Le FEM devrait transmettre les questions liées au cofinancement à la programmation (par des directives mises à jour), et les soumettre à l'approbation du Directeur général et aux étapes d'approbation des Agents d'exécution du FEM, pour encourager les partenaires sur le terrain à continuer de trouver des solutions appropriées qui mènent à des niveaux élevés de cofinancement, à un financement solide de référence, et à l'augmentation des bénéfices environnementaux mondiaux. Ce changement devrait réduire les coûts pour les agents d'exécution et relancer le partenariat sur le terrain.
- 2.4** Le réseau du FEM devrait redéfinir la participation des partenaires aux points de décision, en se concentrant sur les décisions du Conseil en matière de stratégies et politiques d'une part, et d'autre part sur les décisions prises au niveau des pays, coordonnées par les points focaux opérationnels. La reconstitution des ressources devrait inviter le Conseil, la Directrice Générale, et les partenaires du FEM à élaborer une vision nouvelle de partenariat durant FEM-6.
- 2.5** Le rôle des programmes et des cadres de programmation devrait être renforcé. Le Conseil devrait approuver les documents de programmation qui pourraient conduire à des propositions de projets soumis à l'approbation du DG, y compris la programmation au niveau des pays. Pour les projets traditionnels, les

conditions d'approbation des idées doivent être réduites à des questions d'éligibilité; l'intégration au sein du programme de travail devrait être déléguée par le Conseil au DG, et doit être publiée selon la procédure d'approbation tacite. Si les idées ou propositions de projet soumises à l'approbation du DG, nécessitent plus de deux interactions entre le Secrétariat et une Entité d'exécution, les questions devraient être résolues dans le cadre d'ateliers de diagnostic.

- 2.6** Un nouveau modèle économique du FEM devrait comprendre une politique de participation publique mise à jour, une stratégie institutionnelle pour le programme de micro-financements, et un changement du rôle du STAP chargé de l'assurance qualité, pour passer de l'examen des projets à l'examen des programmes et des portefeuilles. L'appui du PNUE au STAP doit reconnaître son indépendance fonctionnelle et apporter un appui administratif et logistique adéquat.

CONSTATATION 3

La logique d'intervention du FEM a un effet catalyseur et a réussi à réaliser un impact au fil du temps.

Les problèmes liés au modèle économique du FEM ne doivent pas occulter les progrès considérables de la logique d'intervention du FEM, ou de la théorie du changement. Bien que le Fonds peut être qualifié de mécanisme lent qui encombre ses projets de conditions souvent inutiles, les projets qui en découlent continuent d'offrir d'excellents résultats dépassant les normes internationales (les résultats de plus de 80% des projets jugés au moins comme modérément satisfaisants) qui apportent des preuves solides qui attestent des progrès vers la réalisation d'un impact, même si cela pourrait être accéléré. En outre, l'analyse contrefactuelle montre que de nombreux efforts soutenus par le FEM n'auraient pas eu lieu sans une contribution du rôle catalyseur du FEM; et

s'ils devaient avoir lieu, ils auraient été plus lents ou non conformes aux normes internationales. Dans le cadre d'une étude approfondie de 18 projets d'atténuation du changement climatique, seulement 1 projet aurait été réalisé avec la même vitesse et qualité en l'absence de l'appui du FEM. Les 17 autres projets apportent la preuve du succès de l'effet catalyseur du FEM. Cette constatation rejoint les résultats d'autres évaluations du Bureau indépendant de l'évaluation.

La logique d'intervention du FEM n'a pas connu un succès uniquement à l'échelle nationale, mais également au niveau régional et mondial. Toutefois, les projets régionaux et mondiaux comprennent des défis supplémentaires pour réaliser un impact, c'est pourquoi des efforts supplémentaires devraient être déployés pour atteindre le même niveau d'efficacité et les adopter à plus grande échelle.

Bien que les interventions diffèrent par domaine d'intervention, et par objectif au sein des domaines d'intervention, elles ont néanmoins une logique d'intervention en commun. La preuve en a été fournie par le Bureau indépendant de l'évaluation à partir de la théorie de changement du FEM, qui se compose d'éléments qui se sont avérés maintes fois efficaces dans de nombreux projets appuyés par le FEM. Selon la question environnementale qui doit être traitée et les circonstances, les projets disposent d'un ensemble de mécanismes de partage des connaissances, de mécanismes institutionnels et de mise en œuvre qui répondent aux questions fondamentales, ainsi qu'aux problèmes de démonstration et d'investissement qui pourraient conduire à des progrès vers la réalisation d'un impact. Une analyse approfondie montre que seulement 7% des projets achevés n'ont aucune chance de conduire à une adoption à plus grande échelle des solutions ou de réaliser un impact environnemental direct. Si l'on doit tirer une conclusion, ce serait que le FEM devrait prendre plus de risques avec des gains potentiels plus élevés. Bien sûr, cela augmenterait également le nombre d'échecs; il convient de signaler qu'au niveau international, 25% est souvent considéré comme un taux acceptable pour des interventions et des programmes novateurs.

Prendre suffisamment de temps pour réaliser une adoption à plus grande échelle et un impact et obtenir la participation de partenaires clés, est essentiel. Cela se réalise grâce à des partenariats solides sur le terrain, à travers le cofinancement, et la poursuite des activités longtemps après que l'intervention appuyée par le FEM ait pris fin. Plusieurs processus conduisent à une adoption à plus grande échelle : notamment, la mise en place progressive de cycles vertueux de changement de comportement au sein de la société et de l'économie, encouragés par des actions du gouvernement, de la société civile, du secteur privé et des communautés locales pour réduire les menaces pesant sur l'environnement. Ces processus conduisent à leur tour au rétablissement lent mais incontestable de processus biophysiques qui favorisent la fourniture à long terme de services écosystémiques, et traitent des problèmes spécifiques, y compris la perte de la diversité biologique ; le changement climatique ; les problèmes transfrontaliers comprenant les masses d'eau, les POP et les déchets ; ainsi que la dégradation des terres.

Le rôle de catalyseur du FEM est favorisé par son lien unique aux accords multilatéraux sur l'environnement pour lesquels il tient lieu de mécanisme de financement. Les pays qui sont signataires des conventions doivent intégrer les directives reçues au titre des conventions au sein de leurs stratégies, leurs politiques et priorités nationales ; le FEM fournit un financement à cet effet. Unique parmi les organisations internationales, le FEM dispose d'un mandat fort pour interagir avec les pays sur la manière dont les avantages pour l'environnement mondial pourraient être intégrés au sein des lois et règlements nationaux. Ceci est principalement démontré par la conformité de l'appui du FEM aux priorités nationales, ce qui est remarquable selon la Déclaration de Paris. Cependant, cette conformité est en partie plus évidente dans le texte que sur le terrain, puisque l'appropriation par les pays et leur rôle moteur continuent de montrer une possibilité d'amélioration. En cas d'appropriation par les pays, les résultats s'améliorent, et la vitesse de transformation et l'adoption à plus grande échelle augmentent également.

Les projets plurisectoriels sont de plus en plus considérés comme une réponse à des problèmes sur le terrain, qui exigent souvent pour leur règlement des efforts conjugués dans différents domaines d'intervention. Ils fournissent également un niveau de financement plus élevé qui pourrait accélérer le progrès vers la réalisation d'un impact, comme le démontre le travail du cinquième bilan global sur l'impact. Une analyse plus approfondie des projets plurisectoriels les plus récents montre que ceux-ci continuent de présenter les mêmes caractéristiques que les projets plurisectoriels plus anciens. Si la charge pesant sur les outils de contrôle et de suivi de ces projets était réduite, ils pourraient devenir la méthode future adoptée par le FEM, et les stratégies des domaines d'intervention pourraient se convertir en directives liées aux domaines d'intervention, tout en mettant l'accent sur les facteurs susceptibles de réaliser un impact, soit une logique d'intervention qui vise à éliminer les obstacles à l'adoption à plus grande échelle et qui représente un meilleur moyen d'établir des partenariats susceptibles de faire face à ces obstacles.

RECOMMANDATION 3

Pour optimiser les résultats, le modèle d'intervention du FEM doit être appliqué là où il est le plus nécessaire et doit être appuyé par un meilleur modèle économique.

Le modèle d'intervention du FEM est réussi, mais il ne résout pas les problèmes mondiaux. Il s'agit en partie d'un problème lié au volume, et en partie de mettre davantage l'accent sur les problèmes les plus urgents de notre époque. Même si le volume ne change pas, la question de la concentration sur certains problèmes pourrait être améliorée et le modèle affiné.

Le changement de comportement est crucial pour le modèle d'intervention. En effet, le changement de comportement doit veiller à ce que les menaces qui pèsent sur l'environnement soient supprimées. Ce changement surviendra s'il est rentable pour les personnes qui doivent changer leur comportement,

autrement dit si les changements leur sont bénéfiques aussi. Les avantages sociaux, économiques, et au niveau de l'égalité des sexes sont donc un moyen essentiel pour parvenir à un changement durable au niveau des interactions souvent désastreuses entre l'humanité et son environnement qui continue de se dégrader.

Le FEM a essayé d'améliorer ses partenariats avec la société civile (y compris les peuples autochtones) et le secteur privé, et d'intégrer les questions de parité hommes-femmes au sein de ses opérations par des changements au niveau de son modèle économique. Il a alloué des ressources au secteur privé (par le biais, par exemple, du Fonds pour la Terre) et aux communautés locales (à travers le programme de microfinancements), et a cherché des garanties au niveau des points de décision du FEM que les conditions de cofinancement et autres conditions seraient réunies. Il est temps de remettre ces éléments à leur place : autrement dit, au niveau du modèle d'intervention, de la programmation, de l'établissement des priorités et de l'analyse au niveau national. Le FEM devrait fournir un appui supplémentaire aux exercices nationaux et régionaux afin de garantir le renforcement des partenariats sur le terrain, ce qui permettra à son tour de faire des progrès plus rapides vers la réalisation d'un impact.

De nombreux développements encourageants peuvent être observés au sein de la société civile et du secteur privé en termes d'utilisation durable des ressources naturelles, de réduction de la pauvreté et de croissance verte. Cependant, de nombreux effets destructeurs des pratiques au sein de la société et du secteur privé se poursuivent sans relâche, et continuent de surpasser les développements encourageants. La vision du FEM pour l'an 2020 et les propositions d'une orientation stratégique durant FEM-6 prennent ces questions en considération. Il est essentiel donc d'aborder ces questions avec la société civile et le secteur privé au niveau des pays non seulement pour soutenir les développements positifs mais aussi pour faire face aux facteurs qui causent des dégâts à l'environnement.

Plutôt que d'étudier minutieusement les idées de projets afin de trouver des preuves attestant de la bonne concentration sur des problèmes environnementaux pour les résoudre – même si les vérifications doivent évidemment se poursuivre – le FEM devrait commencer à appuyer le partage des connaissances sur les nombreuses réussites et réalisations de son modèle d'intervention, qui a été développé avec ses partenaires, et qui devrait être plus largement partagé grâce à de nouveaux efforts en matière de gestion des connaissances. Le défi est de réorienter le partenariat, là où il fait preuve de plus d'efficacité : sur le terrain, plutôt qu'à Washington, D.C.

Le cinquième bilan global propose de créer une communauté de pratique ouverte sur le modèle d'intervention du FEM ; cela pourrait être partagé avec ses nombreux partenaires et pourrait même conduire à de meilleures pratiques. Le défi est d'accélérer la réalisation d'un impact. Le travail du Bureau sur l'impact fournit des preuves sur ce qui fonctionne bien et ce qui pourrait encore être amélioré. Le travail du Bureau sur l'impact constate que les projets qui comprennent des initiatives soutenant l'adoption à plus grande échelle après la fin du projet – et cela implique aussi les principales parties prenantes – sont les plus efficaces pour accélérer la réalisation d'un impact. La façon d'intégrer cela dans la conception et la mise en œuvre des projets pourrait être l'un des premiers sujets abordés par cette communauté de pratique.

Cela conduit aux recommandations spécifiques suivantes qui privilégient de meilleurs choix stratégiques et une action plus rapide pour réaliser un impact à long terme. La partie principale du rapport contient d'autres recommandations concrètes détaillées.

3.1 Les choix stratégiques et les efforts visant à accélérer l'adoption à plus grande échelle doivent constituer l'une des priorités importantes des programmes à l'échelle nationale et régionale. La participation des parties prenantes est un élément clé.

- 3.2** Le FEM devrait encourager les pays à prendre en compte la participation des organisations de la société civile et du secteur privé lors de l'établissement des priorités et de l'identification du portefeuille pour FEM-6.
- 3.3** Les approches des domaines d'intervention et des domaines d'intervention multiples doivent tenir compte de la manière d'obtenir la participation de la société civile et du secteur privé dans des domaines où les pratiques actuelles sont à l'origine des conséquences les plus graves sur l'environnement.
- 3.4** Le rôle stratégique du STAP au sein du FEM devrait être renforcé, tout en mettant davantage l'accent sur le traitement des problèmes liés à la fois aux sciences naturelles et sociales ; la recherche ciblée devrait être relancée et l'attention doit être portée sur les leçons tirées des portefeuilles de plus en plus grands des projets achevés.
- 3.5** Le Comité directeur du Programme de microfinancements devrait être relancé et renforcé, si nécessaire. Il devrait collaborer avec le PNUD et le Secrétariat pour garantir le caractère institutionnel du programme et donner une orientation stratégique future au programme et à ses modalités.
- 3.6** Le FEM devrait adopter un plan d'action pour la mise en œuvre de la politique du FEM en matière d'intégration de l'égalité entre les sexes, en prenant en considération les résultats du cinquième bilan global.
- 3.7** Une stratégie intégrée de la gestion des connaissances et du renforcement des capacités devrait appuyer cela. De nouveaux moyens de partage des connaissances, telle qu'une communauté de pratique constituée des promoteurs de projets sur l'amélioration de la conception et de la mise en œuvre pour réaliser un impact à long terme, doivent être explorés avec un financement suffisant et des ressources adéquates, tout en tirant des leçons des succès obtenus tel que le réseau IW: Learn.

LA MOBILISATION ET LA GESTION DES RESSOURCES POUR UN PROGRAMME DE PLUS EN PLUS AMBITIEUX

3.1 LA RECONSTITUTION DES RESSOURCES DU FEM

Le quatrième bilan global a conclu en 2009 que « l'environnement mondial continue de se dégrader » (GEF IEO 2010b). Le premier rapport du cinquième bilan global a également conclu que les tendances de l'environnement mondial poursuivent leur spirale descendante (GEF IEO 2013e), et aucune information susceptible de modifier cette constatation n'est apparue entre le mois de mars et la date de finalisation de ce rapport. En fait, les connaissances scientifiques continuent de confirmer cette sombre perspective et mettent l'accent actuellement sur les frontières planétaires et les limites desquelles nous nous approchons.

Dans le même temps, une baisse du montant du financement public mondial alloué aux pays en développement, est prévu. Après avoir culminé à 137 milliards de dollars en 2010, l'aide publique au développement, telle que mesurée par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), est en baisse (elle est passée à 127 milliards de dollars en 2011) et devrait poursuivre sa baisse au cours des prochaines années. Le pourcentage des engagements pris en faveur de l'aide au développement allouée aux objectifs environnementaux mondiaux a enregistré une baisse, passant de 7.2% en 2002 à 5.2% en 2006 mais s'est accru, passant à environ 14% en 2010. Cette augmentation de l'aide est due en grande partie au financement

des activités liées à l'atténuation du changement climatique, qui constitue actuellement l'objectif principal de près de 65% de l'aide publique totale allouée au développement de l'environnement; il convient de signaler que les aides allouées à la biodiversité représentent un peu moins de 20% du total de ces aides.

Le FEM joue un rôle relativement limité mais un rôle de catalyseur au niveau du financement public mondial. Le montant total de ses engagements annuels en faveur de l'environnement s'élève à 1 milliard de dollars, alors que le financement public mondial pour faire face aux problèmes environnementaux est évalué à 10 milliards de dollars. Le cinquième bilan global estime que le FEM parviendra à augmenter le financement global alloué aux problèmes environnementaux mondiaux pertinents d'environ 3 milliards de dollars grâce au cofinancement¹. En outre, l'analyse contrefactuelle donne trois exemples du rôle catalyseur du FEM: le financement du FEM soutient des activités qui ne se seraient pas matérialisées autrement, l'aide du FEM aboutit à des mesures plus rapides, et l'appui du FEM conduit à des mesures plus efficaces.

Les besoins en financement pour faire face aux problèmes environnementaux mondiaux sont

¹ Le cofinancement provenant de l'aide publique au développement est déjà inclus dans les 10 milliards de dollars. Un cofinancement supplémentaire (non-OCDE) d'environ 3 milliards de dollars est mis à la disposition par les pays partenaires et les partenaires non officiels d'aide au développement tels que les organisations non gouvernementales internationales.

évalués prudemment à au moins 100 milliards de dollars annuellement. Il est communément admis que ce niveau de financement ne peut être atteint que si la société civile et le secteur privé deviennent de solides partenaires dans la lutte contre les problèmes environnementaux mondiaux et locaux. Toutefois, dans le même temps, un financement public mondial d'au moins 1 billion de dollars par an est alloué à des mesures incitatives qui encouragent des pratiques environnementales non durables, telles que les subventions pour les combustibles fossiles, des pratiques agricoles non durables, la pêche abusive, et l'utilisation excessive des ressources en eau².

La mobilisation des ressources pour FEM- 6 a lieu dans des circonstances difficiles, compte tenu de la crise du financement public pour de nombreux bailleurs de fonds traditionnels. En outre, alors que de nouveaux bailleurs de fonds comme les pays à revenu intermédiaire et les pays émergents se sont engagés envers le FEM, ils apportent une part de financement plus faible que celle apportée, par exemple, à l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou à l'Association internationale de développement (IDA). D'autre part, il n'y a pas de doute que la question des « responsabilités communes mais différenciées » en matière de changement climatique joue un rôle. Cette formulation est présente dans de nombreuses négociations sur les questions du changement climatique pour reconnaître que le monde développé a augmenté ses émissions de gaz à effet de serre bien avant que les pays en développement aient commencé à s'industrialiser. De nombreux pays bénéficiaires considèrent le FEM comme un instrument des pays développés pour répondre aux responsabilités différenciées et préfèrent exprimer le principe de responsabilités communes à travers des niveaux élevés de cofinancement. Les pays bénéficiaires représentent environ 50% du cofinancement du FEM et donc dépensent plus que les bailleurs de fonds traditionnels (GEF IEO 2010a).

Les dépenses discrétionnaires de nombreux pays développés dans leur budget public ont actuellement baissé, et ils ont par conséquent diminué leurs engagements en faveur de l'aide publique au développement. Veiller à ce que le FEM-6 ait le même pouvoir d'achat que le FEM-5 serait une réalisation majeure dans ces circonstances. Il est difficile d'imaginer comment le FEM pourrait maintenir son rôle de catalyseur si son pouvoir d'achat n'est pas conservé, d'autant plus qu'il est appelé à assumer des responsabilités supplémentaires, telles que son nouveau rôle vis-à-vis de la convention sur le mercure. Même si son soutien pour réduire l'utilisation du mercure peut être en partie financé par la diminution des besoins de financement des activités liées aux substances appauvrissant la couche d'ozone, où les mesures de suivi nécessitent moins de fonds, cela ne relève qu'un seul défi dans l'un des domaines d'intervention du FEM. Le FEM doit donc se concentrer sur les questions stratégiques où il peut faire une différence, sinon il devra faire face à une situation où il promet un soutien qu'il n'est pas en mesure de fournir. Il s'agit du sous-financement possible auquel se réfère le rapport d'activité du cinquième bilan global présenté lors de la deuxième réunion de reconstitution des ressources en septembre 2013.

Les accords de répartition des charges ont été abandonnés durant plusieurs cycles de reconstitution des ressources du FEM, étant donné qu'ils ont plus d'effets négatifs que positifs. Les négociations sur la reconstitution des ressources du FEM continuent de considérer IDA-10 comme point de référence pour les contributions des bailleurs de fonds et les accords de répartition des charges qui doivent être pris en compte. Le document technique 8 du cinquième bilan global démontre que les contributions actuelles des bailleurs de fonds au FEM n'ont aucun rapport avec IDA-10 ou IDA-16, d'ailleurs. L'IDA en soi n'est pas un point de référence car il ne reflète pas la capacité de paiement des pays ou la priorité qu'ils accordent à l'aide publique au développement en général ou à l'environnement dans le cadre de leur aide publique au développement. Il est temps que les

² Les subventions aux combustibles fossiles seules ont été estimées à 1,9 billion de dollars par an (IMF 2013).

cycles de reconstitution des ressources du FEM établissent leurs propres normes et répondent aux besoins et aux engagements particuliers auxquels est confronté le FEM. L'élargissement de la base de financement du FEM pourrait être envisagé à long terme, notamment en invitant la Commission européenne à devenir un bailleur de fonds du FEM.

Plusieurs bailleurs de fonds européens du FEM et le Japon ont pris des engagements financiers proportionnels par lesquels une partie de leur engagement dépend du respect des engagements des principaux bailleurs de fonds. Cela a retardé d'importants paiements au fil des ans. Les derniers contributeurs qui ont suivi cette pratique (la France, l'Allemagne et le Japon) ont versé leurs paiements en 2013, non pas parce que les conditions de paiement par les principaux bailleurs de fonds ont été pleinement réunies, mais parce qu'ils ont été convaincus que cette pratique, plutôt que de mettre la pression sur ces bailleurs de fonds en défaut de paiement, conduit uniquement à réduire les ressources disponibles pour le FEM. Cette pratique de rapport proportionnel au niveau des engagements a été abandonnée par l'IDA et le Fonds africain de développement. Il est fortement recommandé d'arrêter cette pratique dans la reconstitution des ressources du FEM.

3.2 LA GOUVERNANCE

Le quatrième bilan global a constaté que le modèle de gouvernance du FEM soutient très bien la comparaison avec les modèles d'autres organisations internationales, notamment pour ce qui est de la transparence. Et depuis le quatrième bilan global, le FEM a continué d'être l'une des organisations internationales les plus transparentes en matière de gouvernance. Il approuve les accords de reconstitution des ressources et les soumet avec une recommandation à son Assemblée pour approbation. Une fois approuvés, le Conseil du FEM entre en jeu une fois de plus, développe le programme de travail et prend des décisions sur les politiques, les stratégies et les moyens de développer ses activités. En tant qu'organe de gouvernance du FEM, le Conseil

s'acquitte de ses responsabilités en toute transparence. Les documents qui doivent faire l'objet de discussion sont publiés quatre semaines avant la réunion du Conseil sur un site internet public, à l'exception des documents des séances à huis clos. La réunion du Conseil est elle-même diffusée sur le web, à nouveau, à l'exception des séances à huis clos.

Le Conseil continue d'offrir un grand support aux groupes de pays. Le FEM est la seule institution financière qui a un double système de vote : une majorité des actions doit être combinée avec une majorité des membres du Conseil. Sur les 32 membres du Conseil, 18 d'entre eux sont des pays bénéficiaires (16 proviennent de pays en développement et 2 de pays en transition), alors que 14 sont des pays développés. Ces chiffres sont comparables à ceux du conseil du Fonds vert pour le climat, qui comprend un nombre égal de membres provenant de pays développés et de pays en développement.

Le quatrième bilan global a noté l'absence de directives sur le mode de formation et de fonctionnement des groupes de pays, ainsi que sur le mode de sélection et de rotation des membres du Conseil et de leurs suppléants. Il a recommandé au Conseil d'élaborer des directives, vu que les groupes de pays plus grands ont rencontré des problèmes à cet égard. Aucun mécanisme de suivi n'a accompagné cette recommandation. Cependant, plusieurs groupes de pays ont pris les choses en main et ont pris des décisions concernant le mode de sélection et de rotation des membres du Conseil et de leurs suppléants. Néanmoins, les représentants des pays dans plusieurs groupes continuent d'exprimer leurs préoccupations dans les enquêtes et les entrevues.

Le FEM a nommé en 2007 une personne chargée de régler les conflits. Cette personne n'était pas totalement indépendante de l'administration du FEM, et elle a donc été essentiellement chargée de servir de médiateur dans les conflits entre les pays et les Entités d'exécution, et non pas dans les conflits avec le Secrétariat du FEM, étant donné que cela pourrait créer des conflits d'intérêts ou un parti pris. Avec le départ de la personne chargée de régler les

conflits en 2012, aucun successeur n'a été désigné, et l'un des chefs d'équipe au sein du Secrétariat a été appelé à prendre la relève à temps partiel. Cela signifie qu'aucune fonction de médiateur chargé de résoudre les conflits n'existe au sein du FEM jusqu'à présent. Les Entités d'exécution ont leurs propres mécanismes de résolution des conflits.

Dans les années qui ont suivi le quatrième bilan global, un progrès devrait être très apprécié : le FEM a continué d'exercer pleinement son pouvoir de gouvernance sur les fonds qu'il gère. Un nouveau fonds, le Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya, a été ajouté ; il a été accepté au sein du FEM à condition que le Conseil et les entités du FEM dirigent, gèrent et évaluent le fonds. C'est le même accord que celui qui s'applique au Fonds PMA et au Fonds spécial. Le FEM est l'une des rares organisations internationales qui assure la pleine gouvernance des fonds qu'elle dirige. La Banque mondiale a accepté de nombreux mécanismes de gouvernance différents pour les fonds qu'elle gère, alors que le conseil de la Banque reste à distance. À l'ONU, les organes de gouvernance exercent souvent un contrôle direct sur les budgets et les programmes de base de l'organisation, et laissent les contributions volontaires aux fonds (qui peuvent être considérablement plus élevées que les budgets de base) soumis à d'autres accords. Ce problème est apparu dans plusieurs évaluations récentes réalisées par des pairs portant sur les fonctions d'évaluation des organisations des Nations Unies, et il a également été considéré comme un résultat important de l'atelier sur les évaluations globales tenu à Paris en juin 2011.

3.3 LE FINANCEMENT EN FAVEUR DE LA PROGRAMMATION

Une fois que la reconstitution des ressources du FEM a été convenue, la mobilisation des ressources se traduit par des transferts de fonds en temps opportun par les bailleurs de fonds à la Caisse du FEM pour faciliter un flux constant de fonds pour la

mise en place de nouveaux programmes de travail. Ce flux est composé de nouveaux fonds provenant des transferts, et de fonds restitués par les Entités d'exécution en raison de projets annulés et de fonds alloués à des projets et non dépensés. Le revenu des investissements pourrait s'ajouter aux fonds disponibles pour la mise en place d'un programme de travail. Le document technique 8 du cinquième bilan global fait mention de l'instabilité de ce flux qui pourrait être mieux traité.

Le FEM gère actuellement sa programmation sur une base « sans risque » : les idées de projets ne peuvent être acceptées pour devenir des propositions de projets que si 100 % du financement proposé est disponible dans la Caisse du FEM. Le seul engagement financier lors de l'approbation par le Conseil d'une idée de projet (par son inscription au programme de travail) consiste par l'octroi d'une subvention pour la préparation du projet et la première tranche des frais des Entités d'exécution. L'engagement effectif de près de 95 % de ces fonds a lieu lors de l'approbation par le Directeur général, donc en moyenne plus de 1 an et demi plus tard. De plus, l'approbation des projets par les Entités d'exécution respectives nécessite en moyenne quelques mois supplémentaires, et la mise en œuvre de projets nécessite quelques mois de plus. Dans l'ensemble, les fonds des projets sont réservés en moyenne deux ans avant d'être versés. Un flux constant de fonds est versé dans la Caisse au cours de ces deux années. Le risque pourrait effectivement rester proche de zéro si le FEM réserve 60 % plutôt que 100 % du financement proposé moins les subventions de préparation des projets et les frais des Entités d'exécution payés à l'avance. Le risque passerait à zéro si les approbations des propositions de projets étaient accompagnées d'une note juridique indiquant que les 40 % des frais des Entités d'exécution et des subventions de préparation des projets sont disponibles à l'avance pour développer la proposition de projet, mais que l'approbation du DG dépend de la disponibilité des fonds.

Le passage à une couverture de 60 % des fonds disponibles serait conforme aux pratiques de

nombreux bailleurs de fonds bilatéraux, voire même de toutes les organisations multilatérales. Cela contribuerait à l'accélération des transferts vers les pays bénéficiaires qui pourraient s'élever à 400 millions de dollars au fil du temps, démontrant l'urgence des problèmes auxquels le FEM apporte son soutien. Cela pourrait être associé à deux autres mesures pour accélérer la mobilisation des ressources : Les frais des Entités d'exécution pourraient être divisés en trois tranches, et la date d'échéance des billets à ordre pourrait être réduite. Le paiement des frais des Entités d'exécution en trois tranches tout en versant le paiement final à la clôture du projet pourrait inciter l'achèvement des projets et permettre une meilleure restitution des fonds à l'Administrateur en raison de projets annulés. La réduction des échéances des billets à ordre (qui est actuellement de sept ans au maximum par rapport à la durée moyenne des projets qui est de cinq ans) augmenterait la quantité de fonds disponibles pour investissement et réduirait le risque de change.

Il y a deux raisons supplémentaires pour réduire l'échéance des billets à ordre. Premièrement, la programmation, et donc l'établissement de priorités au niveau de l'appui apporté par le FEM deviennent de plus en plus importants, ce qui signifie que les fonds pour la reconstitution des ressources doivent être disponibles plus tôt pour être en mesure d'engager des fonds pour les projets prioritaires. Deuxièmement, si le FEM décaisse des montants plus rapidement à travers ses Entités d'exécution, des fonds supplémentaires seront nécessaires à l'avance pour que cela soit possible. La nécessité de résoudre d'urgence les problèmes environnementaux mondiaux ne se traduit pas uniquement par des niveaux de financement, mais également par la mise à la disposition du FEM plus rapidement des fonds promis.

Pour conclure, la mobilisation des ressources pourrait être renforcée davantage par les recommandations concrètes suivantes :

- ① Les accords de répartition des charges doivent être abandonnés au cours du cycle de reconstitution des ressources du FEM, étant donné qu'ils ont plus d'effets négatifs que positifs.
- ② La reconstitution doit être basée sur l'urgence des problèmes environnementaux mondiaux, plutôt que sur des taux de reconstitution des ressources dépassés qui ne peuvent pas être comparés au FEM.
- ③ Les accords de contribution proportionnelle devraient être interrompus dans la reconstitution des ressources, étant donné qu'ils ont des effets négatifs sur les pays bénéficiaires plutôt que sur les autres bailleurs de fonds.
- ④ L'élargissement de la base de financement doit être étudié davantage et doit inclure un appel à la Commission européenne pour devenir un bailleur de fonds du FEM.
- ⑤ Le Conseil du FEM doit élaborer des directives sur le mode de fonctionnement des groupes de pays, ainsi que sur le mode de sélection et de rotation des membres du Conseil et de leurs suppléants, en se basant sur les améliorations récentes introduites dans plusieurs groupes de pays.
- ⑥ Des systèmes sans risque acceptés dans de nombreuses organisations d'aide bilatérale et d'organisations internationales, doivent être mis en place. Cela pourrait accélérer le transfert de près de 400 millions de dollars vers les pays bénéficiaires à un moment où les problèmes environnementaux mondiaux deviennent de plus en plus urgents.

LA PROMESSE DE LA PROGRAMMATION

4.1 L'ÉMERGENCE DE LA PROGRAMMATION AU SEIN DU FEM

Le FEM a débuté en tant que fonds traditionnel de financement de projets. Au cours des phases de reconstitution des ressources jusqu'au FEM-4, des montants indicatifs ont été convenus pour soutenir les domaines d'intervention dans les accords de reconstitution des ressources. En adoptant le Dispositif d'allocation des ressources (DAR) pendant le FEM-4, la programmation pourrait commencer à jouer un rôle plus systématique au sein du FEM, étant donné que les pays bénéficieraient d'allocations pour s'engager sur la voie de la programmation.

DU DAR AU STAR

Le DAR était imparfait à plusieurs égards, comme le démontre l'évaluation à mi-parcours de ce dispositif réalisée en juillet 2009 (GEF IEO 2009) – qui a grandement influencé la mise en place du Système transparent d'allocation des ressources (STAR) adopté en novembre 2009. L'évaluation à mi-parcours du STAR, qui a fait l'objet de discussion lors de la réunion du Conseil en novembre 2013 (GEF IEO 2013d), a constaté que le nouveau système constitue une réussite à plusieurs niveaux. Ses indices sont scientifiquement et techniquement valables, bien que des ajustements mineurs soient nécessaires. Sa mise en œuvre s'est relativement bien déroulée, et le système a amélioré la transparence et a augmenté l'appropriation par les pays ;

une constatation qui a été confirmée par les évaluations au niveau des pays effectuées par le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM au cours des quatre dernières années.

Le DAR et le STAR ont conduit les pays à mieux maîtriser l'approche-programme d'aide du FEM. Cette évolution, à son tour a eu un effet positif sur le cycle des projets du FEM : La présentation d'idées de projets pour approbation du Conseil est désormais plus en phase avec les allocations qu'elles ne l'étaient auparavant.

Le quatrième bilan global a qualifié la phase précédant l'approbation par le Conseil des idées de projet – aussi connu sous le nom de phase de pré-FIP (la FIP, ou Fiche d'identité des projets, est un descriptif du projet approuvé par le Conseil du FEM dans son programme de travail pour développement), de « boîte noire ». Les points focaux opérationnels se plaignaient de la disparition des projets, une fois que leur signature était apposée sur cette fiche, pour réapparaître mystérieusement plusieurs mois plus tard sous forme de proposition complète de projet. Les activités réalisées durant la phase de pré-FIP étaient considérées douteuses, en raison de la réunion des concepteurs de projet avec le personnel des Entités d'exécution et du Secrétariat pour faire passer leurs propositions, et des accords conclus à New York, à Washington, et à Nairobi. Bien que la transparence totale n'a pas été, et ne peut jamais être, atteinte, elle peut être améliorée à travers une systématisation : en veillant à ce que toutes les étapes du cycle du projet soient correctement enregistrées et suivies.

L'EXERCICE DE FORMULATION DU PORTEFEUILLE NATIONAL

L'exercice de formulation du portefeuille national (EFPN) a constitué un deuxième élément, à côté du STAR, visant à promouvoir la capacité des pays à mieux maîtriser l'approche-programme d'aide du FEM. Bien que les EFPN n'aient pas tout à fait réussi à cet égard, comme le souligne l'évaluation à mi-parcours de l'EFPN (GEF IEO 2013c), de nombreux pays bénéficiaires ont salué la possibilité de s'engager sur la voie de la programmation au niveau de l'aide future du FEM, à la lumière de leurs obligations au titre des accords multilatéraux sur l'environnement. Dans la majorité des pays dans lesquels des exercices de formulation du portefeuille national ont été menés, l'initiative a permis d'améliorer l'adhésion des pays par le biais de consultations menées avec de nombreuses parties prenantes et la création de comités nationaux directeurs pour la mise en place d'une structure de prise de décision et de coordination plus large en faveur de la programmation du FEM. L'évaluation à mi-parcours de l'EFPN recommande au FEM de continuer à fournir un soutien à la programmation, de préférence à la fin d'une phase de reconstitution des ressources, afin de veiller à ce que les pays soient prêts pour la nouvelle phase le moment venu.

La programmation est un élément relativement nouveau au sein du FEM, et il n'est donc pas étonnant que la plupart des idées de projets recensées par les EFPN n'étaient pas aptes à bénéficier de l'aide du FEM ou que les idées visaient souvent à obtenir des niveaux de financement qui étaient soit inaccessibles ou trop faibles pour un projet durable. L'évaluation à mi-parcours de l'EFPN recommande au FEM d'axer davantage son soutien sur les questions d'éligibilité, les questions de cofinancement, et les modes de financement. En outre, la programmation portant sur les questions régionales et mondiales pourrait être encouragée par le FEM. Les Ateliers Élargis pour la Circonscription du FEM pourraient créer un forum pour discuter des priorités régionales et promouvoir la collaboration entre les pays sur les questions environnementales transfrontalières d'importance mondiale.

La programmation au niveau national et régional peut éventuellement résoudre certains problèmes récurrents relatifs à l'appui du FEM : comme la façon de collaborer avec les organisations de la société civile et le secteur privé, d'intégrer les questions sociales et les questions d'égalité des sexes, de renforcer l'identification des questions scientifiques et techniques pertinentes qui devraient être intégrées au sein de l'appui.

Pour conclure, les recommandations suivantes sont émises :

- 7 La programmation au niveau national et régional, qui devrait se poursuivre volontairement, doit bénéficier d'un soutien fort du FEM aussi bien financièrement que par des directives sur l'éligibilité, les fonds disponibles, et les questions qui devraient être réglées dans les programmes et projets, telles que la participation des organisations de la société civile et du secteur privé ainsi que l'attention à porter à la dimension sociale et à la question de l'égalité des sexes, y compris aux peuples autochtones.
- 8 Grâce à la programmation, le dilemme que pose l'obtention de plus de résultats par des ressources à peine suffisantes peut être résolu. Les projets plurisectoriels peuvent garantir une masse critique de financement et traiter les questions de manière synthétique.

4.2 LE CADRE DE GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS DU FEM

La programmation devrait être basée sur une compréhension approfondie des enjeux environnementaux d'importance mondiale, sur les mesures possibles qui peuvent être prises pour améliorer la dégradation des écosystèmes et de leurs services, et les modes et conditions de financement du FEM. À cette fin, le FEM a créé un cadre de gestion axée sur les résultats comprenant les éléments de base de son mécanisme d'appui pour aider les pays à traiter les problèmes environnementaux.

Toutefois, les éléments d'évaluation présentés dans le Document technique 11 du cinquième bilan global montrent que le cadre de gestion axée sur les résultats est inapproprié et trop ambitieux; Il constitue donc un fardeau pour le système plutôt qu'un cadre de soutien garantissant la transparence et un processus de prise de décisions fondé sur des preuves.

Le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM a déjà signalé par le passé la charge que constituent le suivi et l'évaluation (S & E) pour les projets plurisectoriels, et a exigé qu'une attention particulière soit accordée à la sous-performance liée à la collecte et à l'analyse des données, en particulier pour l'impact. Mais l'évaluation plus systématique du cadre de gestion axée sur les résultats du FEM dans le cinquième bilan global a provoqué un changement fondamental dans la façon dont le Bureau perçoit ces problèmes. Alors qu'auparavant, bon nombre de ces questions ont été considérées comme un manque de conformité des Entités d'exécution et des projets aux conditions du cadre de gestion axée sur les résultats et du S & E, les résultats démontrent que le cadre de gestion axée sur les résultats n'est pas approprié pour un organisme de financement comme le FEM: il est trop lourd pour être exécuté, il est incompatible, et n'est pas suffisamment ciblé sur les objectifs. Le rapport d'activité présenté lors de la deuxième réunion de reconstitution des ressources à Delhi a souligné l'importance d'examiner le cadre de gestion axée sur les résultats et a présenté l'approche du cinquième bilan global: ce système de gestion ne doit pas viser à tout mesurer, mais devrait mesurer efficacement ce qu'il mesure (GEF IEO 2013b).

Une analyse des cadres de gestion axée sur les résultats du FEM-4 et FEM-5 montre que le cadre de travail du FEM-5 a considérablement augmenté le suivi et les comptes-rendus par rapport à celui du FEM-4. Si tous les éléments des cadres de gestion axés sur les résultats sont énumérés, y compris les buts et objectifs à différents niveaux (domaine d'intervention, sous-domaine d'intervention et domaine multisectoriel) ainsi que les résultats et les impacts prévus, les indicateurs et les objectifs, le cadre de

travail du FEM-4 comprend 285 éléments. Le cadre de gestion axée sur les résultats du FEM-5 tel que présenté dans les documents finaux du cinquième cycle de reconstitution des ressources comprend 616 éléments, dont 479 relatifs aux stratégies des domaines d'intervention, y compris l'adaptation. Le cadre de travail comprend 180 éléments supplémentaires portant sur les résultats.

Après réflexion, en tant que partenaire du cadre de gestion axée sur les résultats du FEM, le Bureau indépendant de l'évaluation aurait dû examiner le système du FEM-5 de manière plus approfondie et réfléchir sur sa capacité d'évaluation au moment où il a été approuvé. Les évaluations de la capacité d'évaluation sont une composante acceptée de la boîte à outils des bureaux d'évaluation. Une telle évaluation aurait pu conduire à une discussion antérieure sur la faisabilité d'un système comprenant 659 éléments, dont près de la moitié exige des comptes-rendus et un tiers nécessite des mesures et un suivi. Cette évaluation aurait pu révéler certains des problèmes auxquels est actuellement confronté le système de gestion axée sur les résultats:

- Le cadre de gestion axée sur les résultats du FEM-5 n'a pas été élaboré conformément aux meilleures pratiques internationales. Comme indiqué dans le document technique 11 du cinquième bilan global, les manuels sur le cadre de gestion axée sur les résultats insistent sur la nécessité d'adopter une approche minimaliste (Kusek et Rist 2004). En général, les organisations sont invitées à identifier au maximum deux à sept indicateurs de résultats qui sont facilement mesurables par les données existantes. Pour un fonds complexe comme le FEM, ces conseils pourraient être traduits par un nombre minimum d'indicateurs par domaine d'intervention plutôt que pour le FEM dans son ensemble. Toutefois, ce chiffre reste nettement inférieur aux indicateurs de résultats dans le cadre de travail du FEM-5.
- Le cadre de travail du FEM-5 n'est pas assez cohérent. Il comporte des objectifs à long

terme, des impacts et des indicateurs d'impact; des objectifs clés, des buts, des résultats, des indicateurs de résultats et des objectifs correspondants (cependant plus de la moitié des indicateurs de résultats n'ont pas d'objectifs), des résultats principaux et des indicateurs de résultats principaux. Le cadre du FEM-5 a 11 catégories d'éléments, dont beaucoup ne sont pas clairement définis. A titre comparatif, le cadre du FEM-4 avait six catégories utilisées de manière plus cohérente.

- La cadre de gestion axée sur les résultats n'est pas conforme aux objectifs du FEM. Ce dernier a un double objectif lié à la collecte et l'analyse des données : il veut rendre compte de ses réalisations, et contribuer au transfert des connaissances essentielles sur les questions environnementales qu'il traite. Par exemple, les outils de suivi de la biodiversité vont au-delà du cadre de gestion axée sur les résultats mis en place pour la biodiversité et fournissent des données à la base de données globale de l'outil de suivi de l'efficacité de la gestion. Il se peut que cet objectif supplémentaire lié à la collecte de quelques données ne soit pas entièrement reconnu dans le cadre de gestion axée sur les résultats, et ait imposé une charge supplémentaire aux projets et partenaires du FEM (y compris le Secrétariat), qui n'a jamais été suffisamment reconnue en termes de financement et de personnel. L'urgence d'obtenir de meilleures données sur ce qui se passe est censée augmenter les niveaux de financement du suivi et de l'évaluation, étant donné qu'un objectif de connaissance publique est ajouté aux objectifs d'intervention. Le premier objectif, cependant, ne devrait pas faire partie du système du cadre de gestion axée sur les résultats.

En outre, en tant que fonds de financement, le FEM n'a pas de lien hiérarchique direct avec ce qui se passe au niveau des projets. Le Secrétariat est un destinataire d'information. Ce sont les Entités d'exécution du FEM qui doivent assurer un suivi et intégrer cela dans des arrangements contractuels ou juridiques qu'ils ont avec les

agences d'exécution ou les gouvernements bénéficiaires.

De plus, les projets du FEM n'existent pas en tant que tel. Les projets qui sont cofinancés par le FEM existent en tant que tels; Ils ont tendance à être cofinancés par d'autres partenaires, et mis en œuvre et exécutés par d'autres partenaires encore, chacun de ces partenaires ayant ses exigences en matière de comptes-rendus. Cette absence de reddition directe de compte devrait conduire à un système qui réduit les évaluations et les comptes rendus au strict minimum. Le système doit mesurer (efficacement) le moins d'éléments possible pour déterminer si le FEM atteint ses objectifs par son financement. C'est de loin préférable à un système qui soutient que si les projets traitent un ensemble complexe de problèmes et d'objectifs, ils doivent être en mesure de rendre compte sur tous ces problèmes et objectifs ou sur la plupart d'entre eux.

Compte tenu de ces problèmes, le cinquième bilan global recommande de réduire le cadre de gestion axée sur les résultats du FEM à un strict minimum d'indicateurs de résultats qui informent le Conseil et les États membres si les résultats sont atteints. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM propose de procéder à une évaluation de la capacité d'évaluation du cadre convenu lors de la reconstitution des ressources, ce qui pourrait conduire à des suggestions d'ajustement que le cycle de reconstitution des ressources pourrait demander au Conseil d'entreprendre.

Les outils de suivi du FEM doivent être moins lourds et devenir plus faciles à utiliser; ils devraient distinguer entre ce qui est nécessaire pour le cadre de gestion axée sur les résultats et ce qui est nécessaire au transfert des connaissances au public. Le FEM doit identifier et soutenir les institutions ou les organisations existantes qui disposent d'un passé ou d'un mandat pour mener à bien un suivi plus minutieux de la réduction des problèmes environnementaux et de l'état de l'environnement. De cette manière, le FEM pourrait aider à renforcer des capacités durables nationales et/ou régionales et/ou

mondiales pour recueillir, (grâce à une technologie de pointe), stocker et utiliser les informations à long terme pour le processus de prise de décision et l'évaluation.

La charge imposée par les outils de suivi aux projets plurisectoriels doit être réduite. Des preuves au niveau des pays ont soulevé plus d'une fois cette question qui constitue une source de préoccupation, et le Conseil a exigé à son tour une diminution de cette charge. Le Secrétariat a indiqué que des solutions pragmatiques pour les projets plurisectoriels existent, mais qu'ils n'existent pas de directives à ce sujet. Des cadres d'orientations clairs et transparents doivent veiller à ce que la charge imposée par le suivi et l'évaluation aux projets plurisectoriels soit raisonnable. À l'heure actuelle, le Bureau indépendant de l'évaluation n'est pas en mesure de fournir des preuves solides sur l'ampleur de la charge imposée par le suivi et l'évaluation aux projets plurisectoriels, à part les préoccupations soulevées dans les rapports d'évaluation précédents.

Pour conclure, les recommandations suivantes sont émises :

- 9 Le cadre de gestion axée sur les résultats du FEM-6 doit inclure un nombre limité d'indicateurs de résultats qui peut être mesuré par des données existantes ou facilement générées. Le Bureau indépendant de l'évaluation doit évaluer la capacité d'évaluation de ce cadre avant d'être finalisé par le Conseil.
- 10 Le transfert des connaissances au public à l'échelle mondiale par le suivi des projets – qui constitue un objectif partiel des éléments des outils de suivi – devrait être encouragé par le FEM, mais devrait être financé en plus des budgets réguliers de suivi et d'évaluation, étant donné qu'il sert un objectif déterminé qui va au-delà du projet et qu'il ne doit pas encombrer les procédures régulières de suivi et d'évaluation nécessaires pour soutenir la gestion adaptative et la communication des résultats.
- 11 Les outils de suivi doivent être simplifiés ; et alors que les bases de données internationales

reçoivent les données générées, elles doivent contribuer à assurer la collecte des données. La charge imposée par les outils de suivi aux projets plurisectoriels devrait être réduite.

- 12 Les données du Système d'information pour la gestion des projets doivent être corrigées, et des efforts doivent être déployés régulièrement pour vérifier et mettre à jour l'exactitude de ces données ; des ressources suffisantes devraient être disponibles à cet effet.
- 13 Le FEM devrait soutenir les capacités nationales, régionales, et mondiales pour recueillir, suivre, stocker et utiliser des informations de suivi sur les préoccupations environnementales mondiales en soutenant les pays ou les organisations régionales.

4.3 LE RÔLE FONDAMENTAL DU COFINANCEMENT

Le cofinancement est généralement considéré important pour la mobilisation des ressources en vue d'atteindre les objectifs du FEM. Le Conseil du FEM a souligné l'importance du cofinancement à plusieurs reprises, et le Secrétariat l'a souvent qualifié d'indicateur des ressources supplémentaires que le FEM a été en mesure d'attirer en vue d'assurer des retombées positives pour l'environnement mondial. Compte tenu de son importance, le cofinancement a été abordé dans tous les bilans globaux du FEM.

Les bilans globaux ont constaté à l'unanimité que le cofinancement est bénéfique pour les projets du FEM. Toutefois, la mesure dans laquelle le cofinancement contribue à générer des ressources supplémentaires en vue d'assurer des retombées positives pour l'environnement mondial, est mise en doute. Toutes les études, à part le deuxième bilan global, ont appelé à modérer le recours au cofinancement, en indiquant que la sollicitation de niveaux élevés de cofinancement ne doit pas devenir un objectif en soi. Le deuxième bilan global, d'autre part, estimé

que le FEM devrait chercher à atteindre des niveaux plus élevés de cofinancement.

La troisième reconstitution des ressources de la Caisse du FEM a pris en compte la recommandation du deuxième bilan global signalant la mise en place par le Secrétariat du FEM d'une politique de cofinancement en consultation avec les Entités d'exécution du FEM. Lors de sa réunion en juin 2003, le Conseil du FEM a approuvé les définitions, les politiques et les pratiques recommandées dans le document « cofinancement » (GEF 2003). Ce document définit le cofinancement en tant que « ...ressources de projet allouées par l'entité d'exécution du FEM ou par d'autres sources externes, et qui sont essentielles pour atteindre les objectifs des projets du FEM ». Conformément aux recommandations du deuxième bilan global, le FEM (2003) met l'accent sur la nécessité pour les Entités d'exécution d'« optimiser » le cofinancement. Au cours des dix dernières années, le document a constitué un point de référence pour les discussions entre les partenaires du FEM sur le cofinancement. Même si la politique visant à optimiser le cofinancement a été mise en place depuis une décennie, ce n'est qu'à partir de 2006 que le Secrétariat du FEM a redoublé d'efforts pour atteindre des niveaux plus élevés de cofinancement.

Le rapport annuel de la performance du FEM en 2009 a présenté une analyse détaillée de la démarche adoptée par la FEM en matière de cofinancement, et a constaté que « le FEM tire profit de la mobilisation du cofinancement grâce aux gains d'efficacité, à la réduction des risques, aux synergies et à une plus grande souplesse en termes de types de projets qu'il pourrait entreprendre » (GEF IEO 2010a). Toutefois, il a également averti qu'il peut être contreproductif de se focaliser uniquement sur des taux de cofinancement élevés, étant donné que cela pourrait dissuader de mettre en œuvre des projets dont les retombées positives sur l'environnement sont élevées mais qui ont des taux de cofinancement faibles.

Le document technique 21 du cinquième bilan global a constaté que les principales parties prenantes

au sein du partenariat du FEM considèrent à l'unanimité que le cofinancement est utile étant donné qu'il permet de fournir plus de ressources aux projets du FEM, qu'il augmente l'adhésion des pays, ainsi que la possibilité d'offrir un soutien à la mise en place d'activités de suivi pour un projet déterminé du FEM.

L'analyse des surcoûts liés aux projets et aux cofinancements démontre que la mobilisation d'un cofinancement suffisant pour un projet permet de garantir que le FEM soutient uniquement les surcoûts d'un projet donné. Toutefois, le partenariat du FEM doit souvent encourir des frais au niveau du temps investi et des efforts déployés pour mobiliser des cofinancements. Ces coûts doivent être pris en compte pour évaluer l'utilité nette du cofinancement.

Le tableau 4.1 présente les changements du taux de cofinancement promis vis-à-vis du financement du FEM au cours des périodes de reconstitution de ses ressources. Les taux de cofinancement ont d'abord diminué après la phase pilote, puis ont augmenté par la suite. Du FEM-3 au FEM-4, le taux de cofinancement promis pour le portefeuille global du FEM et soumis à l'approbation du Conseil a augmenté de 4.3 à 6.3. Pour FEM-5 (jusqu'au 30 juin 2013), le taux global de cofinancement est resté stable au même niveau que celui de la période du FEM-4. L'augmentation entre FEM-3 et FEM-4 est évidente à travers les portefeuilles pour les différentes catégories de pays, les différents domaines d'intervention et différents modes de financement (tableaux 4.2 et 4.3). Pour les projets de grande envergure, les gouvernements des pays bénéficiaires, y compris leurs départements et organismes à différents niveaux de gouvernance, sont les principaux contributeurs au cofinancement, suivis par les Entités d'exécution du FEM, puis par des sources du secteur privé. L'ordre de ces sources de cofinancement est resté le même entre FEM-3 et FEM-5. Pendant cette période, les gouvernements ont contribué à hauteur de 34 à 45 % au cofinancement, alors que les Entités d'exécution du FEM ont contribué à hauteur de 24 à 29 %, et le secteur privé à hauteur de 15 à 16 %. Les organisations bilatérales représentaient 4 à 7 % ; il

TABLEAU 4.1 LE TAUX DE COFINANCEMENT PAR TYPE DE PROJET

TYPE DE PROJET	PILOTE	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	FEM-5 ^a
Mondiaux	4,0	2,5	4,1	4,3	6,3	6,3
Projets de grande envergure	4,2	2,7	4,5	4,7	6,7	6,6
Projets de moyenne envergure	n.a.	1,8	2,6	3,0	3,3	4,0
Activités habilitantes	0,2	0,1	0,3	0,2	0,6	1,1

NOTE: n.a. = non applicable.

a. Arrêté au 30 juin 2013.

TABLEAU 4.2 LE TAUX MEDIAN DE COFINANCEMENT POUR LES PAYS AUX SITUATIONS PARTICULIÈRES

CATÉGORIE DE PAYS	PILOTE	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	FEM-5 ^a
Pays les moins avancés	0,2	1,6	1,8	2,4	2,6	4,0
Petits Etats insulaires en développement	0,3	0,4	1,1	2,1	2,5	4,0
Pays en développement sans littoral	0,6	1,1	1,3	2,3	2,7	4,1
Pays pauvres fortement endettés	0,4	1,6	2,1	3,5	2,9	4,0
Fragile	0,2	0,4	1,3	2,0	2,6	3,9
Taux médian global	0,3	0,0	0,6	1,1	2,7	3,7

a. Arrêté au 30 juin 2013.

TABLEAU 4.3 LE TAUX MEDIAN DE COFINANCEMENT PAR DOMAINE D'INTERVENTION ET MODE DE FINANCEMENT

DOMAINE D'INTERVENTION / MODE DE FINANCEMENT	PILOTE	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	FEM-5 ^a
Biodiversité	0,3	1,0	1,3	1,8	2,3	4,3
Changement climatique	0,9	1,7	2,1	3,5	3,8	5,2
Eaux internationales	0,3	1,0	1,2	1,9	3,1	5,8
Dégradation des sols	n.a.	n.a.	n.a.	3,0	3,0	4,5
SAO	0,4	0,6	0,1	0,7	0,7	2,3
POP	n.a.	n.a.	1,0	1,1	2,0	4,0
Projets plurisectoriels	0,3	1,1	1,0	1,6	2,7	3,4
Fonds PMA	n.a.	n.a.	n.a.	0,4	2,3	3,9
Fonds spécial	n.a.	n.a.	n.a.	1,7	3,5	7,1
Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,4

NOTE: n.a. = non applicable.

a. Arrêté au 30 juin 2013.

convient de signaler que les contributions des organisations non gouvernementales (ONG) s'élevaient au maximum à 2%.

Le niveau de matérialisation du cofinancement pour l'ensemble des projets achevés du cinquième bilan global représentait 147 % de la somme promise lors de l'approbation du DG. Ce sont des projets qui datent de périodes antérieures, et donc ils ne permettent pas de prévoir efficacement la façon dont les niveaux actuels de cofinancement promis peuvent évoluer. Cependant, au fil du temps la matérialisation du cofinancement a augmenté considérablement, passant de 98 % pour l'ensemble des projets du quatrième bilan global contre 92 % pour les projets qui ont été achevés antérieurement. Le tableau 4.4 présente les taux de cofinancement médians pour les projets du FEM au cours des périodes de reconstitution des ressources du Fonds. Il confirme que du FEM-3 au FEM-4, les niveaux de cofinancement anticipés pour les projets ont augmenté, et qu'ils ont poursuivi leur progression pendant la période du FEM-5. L'augmentation des taux médians du FEM-3 au FEM-5 a été plus forte que celle de la moyenne du portefeuille, à savoir un accroissement du taux médian de l'ordre de 236 % contre 47 % pour le portefeuille. La hausse considérable des taux médians pendant FEM-5 indique que les promoteurs d'un projet « moyen » (valeur médiane) devaient mobiliser un cofinancement qui était non seulement nettement plus élevé que le niveau anticipé au cours de la phase pilote jusqu'au FEM-3, mais également plus élevé que le niveau prévu pendant FEM-4. Les

chiffres montrent que le partenariat du FEM intensifie ses efforts pour générer des niveaux plus élevés de cofinancement.

Alors qu'une approche progressive de recours au cofinancement basée sur la conception du projet, la part des avantages pour l'environnement mondial dans l'ensemble des avantages du projet, les surcoûts, et les circonstances du pays, est fortement justifiée, il existe un nombre insuffisant de directives sur les niveaux prévus de cofinancement pour les différents types de projets. En l'absence de directives claires, l'application des conditions relatives au cofinancement est considérée comme manquant de transparence selon d'autres parties prenantes du partenariat, notamment les partenaires dans les pays bénéficiaires. Le manque de directives à ce sujet crée aussi une asymétrie de l'information, étant donné que les promoteurs des projets ne sont pas sûrs de ce que cherche le Secrétariat du FEM ; cela mène à des retards dans la phase de préparation du projet, notamment pour les pays et les organismes qui ont moins d'expérience dans la préparation des projets du FEM.

Il est nécessaire de réajuster l'approche du FEM en matière de cofinancement. Étant donné les avantages du cofinancement, il doit être encouragé. Toutefois, au lieu d'être axé sur **l'optimisation**, le processus doit se concentrer sur l'obtention d'un cofinancement **suffisant**. Lorsque les engagements de cofinancement indiqués dans les propositions de projet sont limités, d'autres facteurs atténuants doivent être pris en compte tels que l'importance

TABLEAU 4.4 LE TAUX MEDIAN DE COFINANCEMENT PAR TYPE DE PROJET

TYPE DE PROJET	PILOTE	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	FEM-5 ^a
Mondial	0,3	0,0	0,6	1,1	2,7	3,7
Projet de grande envergure	0,4	1,1	1,8	2,8	3,1	4,5
Projet de moyenne envergure	n.a.	1,2	1,1	1,3	1,7	2,6
Activités habilitantes	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	1,1

NOTE: n.a. = non applicable.

a. Arrêté au 30 juin 2013.

des contributions techniques non financières des institutions partenaires, les promesses des pays bénéficiaires en matière de changement de politiques, les engagements des pays d'assurer le suivi des activités, etc. – ces facteurs ne peuvent pas être considérés comme un cofinancement, mais peuvent avoir une plus grande importance par rapport aux objectifs du projet du FEM.

Des niveaux réalistes de cofinancement devraient être établis pour des groupes de pays dans des circonstances particulières, et les attentes peuvent être incluses dans la programmation au niveau des pays. Actuellement, comme le montre le tableau 4.2, tous les groupes de pays ont des taux élevés de cofinancement. Les niveaux de cofinancement en fonction des domaines d'intervention et des interventions particulières doivent être acceptés et ajustés. Des niveaux élevés de cofinancement anticipé peuvent réduire l'innovation et la prise de risque au sein du FEM, étant donné qu'il est généralement plus difficile d'obtenir un cofinancement pour des approches relativement nouvelles et des interventions plus innovantes.

Compte tenu des niveaux élevés de cofinancement et du rôle crucial que joue le cofinancement pour assurer une base solide au financement de base, et contribuer de manière significative aux avantages pour l'environnement mondial, le FEM devrait être plus précis en indiquant quels niveaux de cofinancement sont adéquats et souhaitables dans quels pays et domaines d'intervention (et pour les projets plurisectoriels). Cela conduit à émettre les recommandations spécifiques suivantes :

- 14 Les directives de cofinancement au sein du FEM doivent être mises à jour et définir des niveaux de cofinancement plus réalistes.
- 15 Compte tenu des niveaux élevés de cofinancement qui se sont matérialisés, le FEM devrait cesser de demander des garanties à l'avance comme il le fait actuellement, et devrait encourager les partenaires sur le terrain à continuer de trouver des solutions appropriées qui mènent à des niveaux élevés de cofinancement, à un financement solide de base, et à une augmentation des avantages pour l'environnement mondial.

DE LA PROGRAMMATION AUX PROJETS

Le document technique 18 du cinquième bilan global fournit des éléments d'évaluation sur le cycle de projet. Il montre les retards considérables accusés pour le transfert des propositions de projets du FEM d'un point de décision à un autre, et donne les raisons de ces retards qui peuvent être traités grâce à une plus grande rationalisation. Il constate que le meilleur moyen de réduire ces retards serait de déplacer le processus de prise de décision des projets aux programmes. Durant FEM-5, plusieurs programmes ont été approuvés par le Conseil ; il

convient de signaler que les Entités d'exécution sont dotées de conseils pour approuver les projets, et qu'il n'est pas nécessaire de présenter une FIP pour les projets individuels dans le cadre des programmes approuvés, de sorte qu'ils sont soumis directement à l'approbation du Directeur général. Le tableau 5.1 détermine le laps de temps entre les différents points de décision tout au long du cycle des projets du FEM, signalant le temps considérable investi. Ces données démontrent la nécessité d'adopter davantage des approches programmatiques.

TABLEAU 5.1 LE TEMPS MOYEN ENTRE LES POINTS DE DÉCISION DES CYCLES DE PROJET DU FEM

POINT DE DÉCISION	FEM-5			FEM-4		
	LE TEMPS DURANT LEQUEL X% DES PROJETS PASSENT À L'ÉTAPE SUIVANTE					
	25%	50%	75%	25%	50%	75%
Présentation de la FIP → Approbation du DG (mois)	22,0	—	—	22,0	28,0	43,0
Présentation de la FIP → Approbation du Conseil (mois)	2,8	6,3	17,0	4,3	7,6	13,0
Présentation de la FIP → Autorisation (mois)	1,0	4,2	14,7	1,0	3,9	12,6
Autorisation → Approbation du Conseil (mois)	1,6	1,7	1,9	1,9	2,2	3,4
Présentation de la FIP → Réponse du Secrétariat (jours de travail)	3	8	13	2	6	12
Approbation du Conseil → Agrément du DG (mois)	14,7	19,7	—	12,1	18,1	23,9
Approbation du Conseil → Première présentation pour approbation (mois)	12,1	18,0	—	9,5	13,7	20,3
Première présentation pour approbation → Approbation (mois)	1,9	3,1	5,2	1,7	2,8	4,8
Demande soumise à l'approbation du DG → Réponse du Secrétariat (jours de travail)	6	10	15	7	11	22

NOTE: — = non disponible.

5.1 DE L'IDENTIFICATION (PRÉALABLE) À L'APPROBATION DU CONSEIL

Aucune donnée n'est disponible sur la **phase d'identification préalable** jusqu'au moment où la FIP est présentée au Secrétariat du FEM et enregistrée dans le système d'information de gestion du projet. Le premier laps de temps vérifiable s'écoule alors entre la présentation et l'autorisation de la FIP par le Secrétariat (figure 5.1). Environ 25 % des FIP sont autorisées dans l'espace d'un mois. Alors que les 25 % restants prennent beaucoup plus de temps pour être autorisées, et que cela prend parfois plus de quatre mois. Le laps de temps nécessaire pour l'autorisation est de plus d'un an pour les 25 % suivants. Il convient de noter que l'autorisation de près de 50 % des concepts de projets accuse des retards importants de plus d'un an avant même que le délai de 18 mois entre l'approbation du Conseil et l'approbation du DG commence à courir.

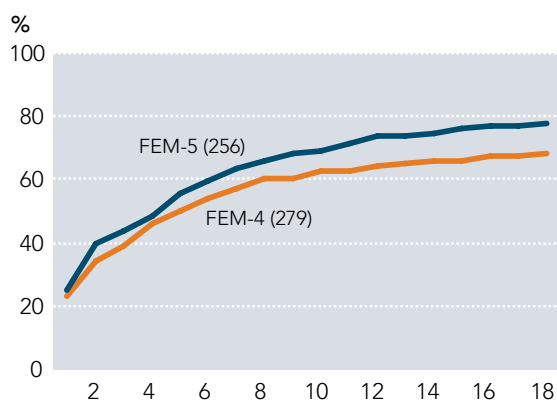
Bien que l'autorisation de la FIP au cours du FEM-5 révèle des progrès considérables par rapport au FEM-4, les intervalles impliqués ne sont toutefois toujours pas acceptables. Les deux questions suivantes s'y rattachent :

- Les causes des retards doivent être abordées.
- Cette phase doit être mieux comprise afin de déterminer des attentes acceptables et réalistes.

Les éléments d'évaluation déterminent deux principales raisons de retard entre la présentation de la FIP et son autorisation. Les conditions du cofinancement constituent la première raison. Pendant FEM-5, le Secrétariat a souvent refusé d'autoriser des propositions avant que les promesses de cofinancement n'atteignent des niveaux plus élevés que ceux proposés. Selon le document technique 21 du cinquième bilan global, cette condition intervient trop tôt dans le processus. Le cofinancement ne devrait pas être un facteur de retard à ce stade. Étant donné le long laps de temps qui s'écoule avant la phase d'approbation finale du projet pendant laquelle les accords de cofinancement doivent être mis en place, de tels accords à la phase de conception sont pour le moins provisoires, même s'ils sont accompagnés de lettres promettant un cofinancement. Par exemple, le cofinancement du secteur privé n'est presque jamais matérialisé comme promis dans la FIP, étant donné que le laps de temps qui s'écoule avant l'approbation est tout simplement trop long pour le secteur privé. Étant donné que le cofinancement au sein du FEM continue de dépasser ses promesses au moment de l'approbation du projet, il n'y a pas de raison que le cofinancement soit un facteur de retard au stade de la FIP. Cela ne signifie pas que le recours au cofinancement devrait être abandonné à ce stade, mais signifie que des **intentions** de cofinancement sont présentées plutôt que des **engagements**, et que la matérialisation de ces intentions est laissée au point de décision de l'approbation du projet.

La deuxième raison des retards entre la présentation de la FIP et son autorisation réside dans le nombre de fois où les FIP sont présentées par le Secrétariat à l'entité d'exécution concernée. Les FIP qui sont immédiatement autorisées ou doivent être soumises une fois de plus à l'approbation du Conseil ont tendance à être autorisées en temps opportun. Les FIP qui doivent être soumises plus que deux fois à l'approbation du Conseil ont tendance à être très

FIGURE 5.1 LES MOIS ÉCOULÉS ENTRE LA PRÉSENTATION DE LA FIP POUR LA PREMIÈRE FOIS ET SON APPROBATION



NOTE : Les données excluent les plateformes-cadres.

retardées. Les FIP qui semblent être problématiques, dans le sens qu'elles doivent être présentées plus de deux fois pour approbation par le Conseil, devraient être retirées du système ou devraient être soumises à d'autres mesures. Au baseball, le frappeur doit se retirer sur trois prises, de même le FEM devrait avoir le courage d'écarter un concept infaisable le plus tôt possible. Les concepts pourraient être bloqués et retardés en raison de malentendus. Ceux-ci pourraient être résolus si les FIP qui doivent être soumis une troisième fois à l'approbation du Conseil font l'objet de discussions dans le cadre d'une réunion entre le Secrétariat et l'Entité d'exécution pour déterminer les raisons pour lesquelles la FIP ne peut pas aller de l'avant, identifier les conditions nécessaires pour son autorisation, ou décider qu'elle doit être abandonnée. Une telle réunion imposerait certes une charge supplémentaire en termes de temps au personnel du Secrétariat et des Entités d'exécution, mais une charge qui pourrait être largement compensée par le gain de temps dû au fait que les FIP de plus en plus retardées ne sont plus présentées pour autorisation.

Le défi consiste à mieux comprendre le processus de la FIP et de mieux l'intégrer au cycle du FEM. Si la programmation devait jouer un plus grand rôle, un grand pourcentage des concepts de projets serait en principe disponible au début d'une période de reconstitution des ressources. Une partie essentielle du rôle de la programmation consisterait alors à émettre des propositions au fil du temps, étant donné qu'elles ne peuvent pas toutes immédiatement intégrer le cycle puisque le financement de la programmation est accordé par le FEM au fil du temps. Ce facteur souligne la nécessité d'accélérer les transferts des fonds promis à la Caisse du FEM, pour qu'ils puissent être utilisés pour de nouveaux projets. Une fois que la programmation est améliorée, la présentation de concepts de projets individuels cessera d'être un facteur de retard important au sein du FEM. Elle permettra en outre d'avoir une meilleure idée sur la raison pour laquelle certaines propositions nécessitent plus de temps pour devenir des projets, étant donné que les différentes phases de l'appui seraient intégrées au sein de la programmation et connues à l'avance.

Comme indiqué, le laps de temps entre l'autorisation de la FIP et son approbation par le Conseil du FEM a été réduit au cours du FEM-5 par rapport au FEM-4, et tend à être compris entre un et deux mois. Comme le Conseil tient deux réunions chaque année, il existe deux échéances concrètes pour l'inscription de la FIP au programme de travail : un mois avant chaque réunion du Conseil. La moyenne des deux mois entre l'autorisation et l'approbation de la FIP par le Conseil va de soi. Le seul moyen de réduire ce délai est si l'approbation du programme de travail devenait un processus continu du Conseil, semblable au point de décision lié à l'agrément du DG : le directeur général publierait la FIP qui est inscrite au programme de travail selon la procédure d'approbation tacite dans un délai d'un mois. Si les membres du Conseil s'opposent à cette décision, la FIP pourrait devenir l'objet de discussions lors de la prochaine réunion du Conseil.

Pour conclure, les recommandations suivantes sont émises pour renforcer la phase d'identification du FEM :

- 16 Le rôle des programmes et des cadres de programmation devrait être renforcé. Le Conseil devrait approuver les documents de programmation qui pourraient conduire à des propositions de projets à soumettre au DG pour approbation, y compris la programmation au niveau des pays.
- 17 Pour les projets traditionnels, les conditions de la FIP devraient être réduites à des questions d'éligibilité.
- 18 Pour les concepts de projets qui mènent à plus de deux interactions entre l'Entité d'exécution concernée et le Secrétariat du FEM, des ateliers de diagnostic devraient être organisés pour résoudre les problèmes.
- 19 L'autorisation de la FIP et l'acceptation du programme de travail pourraient devenir un point de décision unique si le Conseil délègue cette tâche au DG selon les mêmes conditions applicables à l'approbation du DG : Les autorisations des FIP seraient ensuite publiées selon la procédure d'approbation tacite.

5.2 DE L'APPROBATION DU CONSEIL À L'APPROBATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Le document technique 18 du cinquième bilan global dépeint une image sombre des laps de temps qui s'écoulent entre l'approbation du programme de travail au sein du Conseil et l'approbation du Directeur général. Pour ce laps de temps, un délai de 18 mois a été fixé pour les projets de grande envergure. La figure 5.2 montre que 38 à 44 % des projets du FEM-5 ont été approuvés endéans ce délai. Si l'on exclut de l'analyse les plateformes-cadres, seulement 36 à 41 % des projets de grande envergure du FEM-5 sont approuvés endéans le délai requis de 18 mois. Il semble que cela est considéré comme un échec inacceptable de la part du FEM de sa tentative d'augmenter son efficacité. Cependant, après avoir examiné les raisons de ce décalage, une image moins sombre apparaît, et des mesures concrètes qui pourraient apporter une aide considérable peuvent être identifiées.

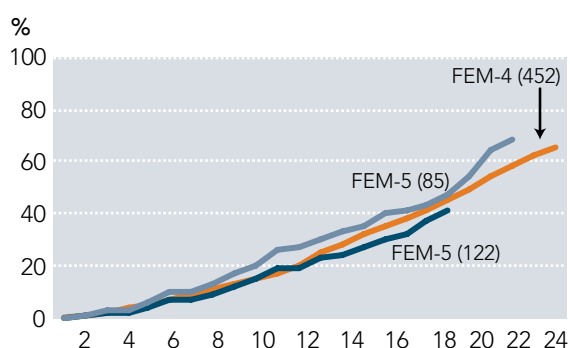
Comme durant l'étape d'autorisation de la FIP, le Secrétariat et les Entités d'exécution s'engagent dans des interactions sur les propositions d'approbation du DG, et, à l'instar de l'étape d'autorisation

de la FIP, une partie non négligeable des projets sont soumis plusieurs fois à l'approbation. Le nombre de projets présentés à plusieurs reprises pour approbation a augmenté du FEM-4 à FEM-5. Et une fois de plus, comme durant l'étape d'autorisation de la FIP, le nombre des projets soumis à plusieurs reprises pour approbation devrait être limité, tout en examinant les projets concernés et en réglant leurs problèmes au lieu de les soumettre à un processus continu de va-et-vient provoquant des retards supplémentaires.

L'examen du partenariat de la Banque mondiale avec le FEM (IEG 2013) réalisé par le Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale fait rapport des retours d'information des chefs de l'équipe de travail de la Banque mondiale. Selon l'examen, au moment de la préparation de la FIP, il existe peu d'informations sur plusieurs conditions des modèles de FIP. L'examen indique que, dans certains cas, les chefs d'équipe de travail, « ont admis qu'ils ont simplement déduit les informations qui n'étaient pas disponibles à ce stade précoce. Ce qui a ensuite conduit à des informations contradictoires à celles fournies durant la phase d'approbation du DG, pour lesquelles le Secrétariat exige des explications, ce qui mène à un processus de va et vient » (IEG 2013, 51). Cette constatation souligne la nécessité d'axer la phase d'identification sur les questions d'éligibilité seulement. En d'autres termes, si la phase d'identification comporte des informations moins détaillées, la phase d'approbation du DG ne sera pas truffée d'informations inadéquates.

Parmi les projets soumis à l'approbation du DG, 23 % d'entre eux durant FEM-3, 39 % d'entre eux durant FEM-4, et 50 % d'entre eux durant FEM-5 ont fait l'objet de commentaires portant sur le suivi et l'évaluation. Les examinateurs au sein du Secrétariat ont constaté que la plupart (65 %) des projets présentés durant FEM-5 sont incomplets en termes de suivi et évaluation. Ce cas est plus fréquent que pour les projets présentés durant FEM-3 (53 %) et FEM-4 (50 %). Un autre problème important lié au suivi et à l'évaluation et identifié dans les projets présentés au cours du FEM-5 porte sur l'ajout ou la

FIGURE 5.2 LES MOIS ÉCOULÉS ENTRE L'APPROBATION DU CONSEIL ET L'AGRÉMENT DU DG



NOTE: Les données excluent les projets annulés.

révision des indicateurs ; ce fut le cas pour 43% des projets soumis qui ont reçu des commentaires portant sur le suivi et l'évaluation durant FEM-5, contre 36% des projets équivalents présentés pendant FEM-3 et FEM-4. Cette augmentation souligne la nécessité de réduire la charge du suivi et de l'évaluation telle que prévue dans le cadre de gestion axée sur les résultats.

Parmi les préoccupations liées au cofinancement, mentionnées dans l'examen des documents soumis à l'approbation du DG, figurent le manque de confirmation de la part des cofinanceurs et la nécessité de faire face au risque que le cofinancement ne se matérialise pas. Dans environ un quart des projets soumis à l'agrément du DG qui ont reçu des commentaires liés au cofinancement, le Secrétariat a exigé une augmentation du niveau de cofinancement promis. Par rapport au FEM-4, la fréquence des commentaires liés au cofinancement a légèrement diminué pendant FEM-5 – dans les rapports d'examen sur les présentations soumises à l'agrément du DG. Cependant, par rapport au FEM-3, les commentaires liés au cofinancement sont soulevés à une fréquence élevée. Étant donné le niveau toujours élevé de matérialisation du cofinancement, ces préoccupations devraient être traitées d'une manière différente. Plutôt que d'exiger une preuve des engagements de tous les cofinanceurs, un certain pourcentage pourrait être fixé, qui doit être obtenu avant l'approbation du projet, ce qui donne ainsi aux promoteurs des projets plus de temps pour obtenir d'autres cofinancements avant le début de la mise en œuvre du projet.

Maintenir des conditions de cofinancement uniformes pour tous les pays peut conduire à des retards dans les pays qui ne peuvent pas générer des niveaux élevés de cofinancement. Les évaluations du FEM à l'échelle des pays ont rassemblé des preuves à ce sujet. Non seulement les conditions de cofinancement doivent être plus souples, mais elles devraient comprendre une estimation plus raisonnable de ce qui peut être attendu, notamment dans les pays les moins avancés, qui tendent à avoir de faibles niveaux de financement

public, et dans les petits États insulaires en développement, qui ont tendance à être relativement isolés et bénéficient d'un soutien moins diversifié des bailleurs de fonds.

Les développements et les circonstances externes jouent un rôle dans les retards accusés jusqu'à la phase d'approbation du DG, comme par exemple lorsque les gouvernements changent, ou quand des catastrophes d'origine naturelle ou humaine se produisent, ou encore lorsque la situation économique/financière change, comme c'était le cas durant la crise financière mondiale. Pour cette raison, il y aura toujours un certain pourcentage de propositions de projets qui ne seront pas approuvés endéans un délai déterminé, même si raisonnable.

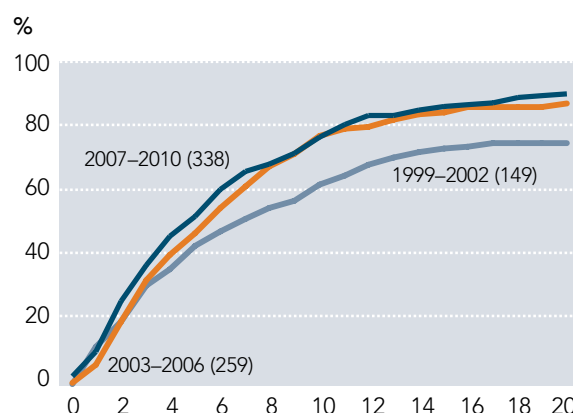
Pour conclure, les recommandations suivantes sont faites pour renforcer la phase d'agrément du FEM :

- 20 La révision du cadre de gestion axée sur les résultats du FEM devrait réduire la charge du suivi et de l'évaluation durant la phase d'approbation du DG, notamment pour les projets pluri-sectoriels, pour lesquels des directives claires sur le suivi et l'évaluation et l'application d'outils de suivi doivent être mis en place.
- 21 Pour des propositions de projets soumis à l'approbation du DG qui mènent à plus de deux interactions entre l'Entité d'exécution et le Secrétariat du FEM, des ateliers de diagnostic devraient être organisés pour résoudre les problèmes.
- 22 Les accords de cofinancement ne doivent pas être définitifs à ce stade, étant donné que les projets financés par le FEM ont tendance à mobiliser plus de cofinancement que promis durant la phase d'approbation du DG.
- 23 Les conditions de cofinancement doivent être différentes pour des groupes de pays distincts, de manière à ce que les conditions soient moins rigoureuses pour les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement.

5.3 DE L'APPROBATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL AU DÉBUT DE LA MISE EN OEUVRE

Le figure 5.3 mesure le temps écoulé entre l'approbation du DG et le début de la mise en œuvre du projet. Dans le tableau 5.2, les données sont présentées pour les deux étapes intégrées dans ce laps de temps : de l'approbation du DG jusqu'à l'approbation de l'Entité d'exécution, et de l'approbation de l'Entité d'exécution jusqu'à la mise en œuvre. La figure montre clairement que des gains importants en matière de performance ont été réalisés par le partenariat du FEM pour la période qui s'étend de 1999–2002 et de 2003–2006. Cependant après cette période, la performance à ce niveau s'est stabilisée, et les chiffres des portefeuilles pour les projets qui ont été approuvés au cours de la période comprise entre 2003 et 2006 et celle comprise entre 2007 et 2010 sont identiques. Cette tendance est partagée par les portefeuilles de la Banque mondiale et du PNUD. Pour ce qui est du PNUE, les chiffres révèlent une baisse de la performance pour la période comprise entre 2007 et 2010; étant donné la petite part de cette entité d'exécution dans le portefeuille, cela n'a pas affecté la tendance générale. Si l'on compare la performance des Entités d'exécution au cours de la période comprise entre 2007 et 2010, les projets du PNUD approuvés par le DG avaient une plus grande chance d'être mis en œuvre dans

FIGURE 5.3 LES MOIS ÉCOULÉS ENTRE L'APPROBATION DU DG ET LA MISE EN OEUVRE DU PROJET



un délai d'un an après l'approbation que les projets des autres principales Entités d'exécution du FEM.

Le temps écoulé entre la première présentation de la FIP et l'approbation du DG semble affecter le temps entre l'approbation du DG et la mise en œuvre. Les projets qui ont le plus rapidement passé de l'étape de présentation de la FIP à l'approbation du DG étaient les premiers à être mis en œuvre. En revanche, les projets qui ont nécessité plus de temps pour obtenir l'approbation du DG ont également pris plus de temps pour être mis en œuvre. Ce résultat pourrait être dû à un ralentissement lorsque les projets traînent et les conditions changent sur le terrain. Les informations recueillies à travers des entrevues avec les parties prenantes dans les pays

TABLEAU 5.2 TEMPS MOYEN ENTRE L'APPROBATION DU DG ET LE DÉBUT DE LA MISE EN OEUVRE DU PROJET

ÉTAPES DU CYCLE DE PROJET	2007–2010		2003–2006		1999–2002	
	TEMPS (MOIS) DURANT LEQUEL X% DES PROJETS APPROUVÉS PASSENT À L'ÉTAPE SUIVANTE					
	50 %	75 %	50 %	75 %	50 %	75 %
Approbation du DG → Approbation de l'Entité d'exécution	2,0	5,2	1,7	3,3	1,9	4,1
Approbation de l'Entité d'exécution → Mise en œuvre du projet	1,0	9,5	1,2	6,7	1,0	10,7
Approbation du DG → Mise en œuvre du projet	4,9	9,9	5,2	9,4	6,4	16,0

bénéficiaires et avec les Entités d'exécution du FEM appuient considérablement cette hypothèse. Une fois de plus, les ateliers de diagnostic entre les Entités d'exécution et le personnel du Secrétariat pourraient aider à identifier les concepts et les propositions de projets les moins solides et résoudre les problèmes à un stade précoce, réduisant ainsi les retards et garantissant un élan suffisant.

5.4 LA MISE EN OEUVRE DES PROJETS

Une fois le projet lancé, il est important que les activités du projet soient achevées en temps opportun. Les prolongations pourraient augmenter les coûts administratifs de la mise en œuvre du projet, précipiter l'obsolescence de la conception du projet, et

conduire probablement à la diminution de l'efficacité du projet. Dans certains cas, les prolongations de délai pourraient conduire à la restructuration d'un projet ou même à son annulation. D'autre part, l'agent d'exécution peut parfois juger nécessaire de prolonger la mise en œuvre du projet au-delà de la date butoir prévue au départ pour permettre au projet d'atteindre ses objectifs et augmenter ainsi la possibilité de réaliser les impacts prévus. Le tableau 5.3 montre que la rapidité de la mise en œuvre s'est considérablement améliorée dans la période comprise entre 2003 et 2006 par rapport aux périodes antérieures. Des observations adéquates sont disponibles uniquement pour la Banque mondiale et le PNUD. Les données soulignent qu'entre ces deux Entités, les projets de la Banque mondiale sont plus susceptibles d'être complétés en temps opportun.

TABLEAU 5.3 LE POURCENTAGE DES PROJETS DONT LA DATE BUTOIR A ÉTÉ PROLONGÉE

2003–2006			1999–2002			1992–1998		
50 %	60 %	75 %	50 %	60 %	75 %	50 %	60 %	75 %
8,0	11,9	19,1	17,9	25,0	> 36,0	12,6	19,0	32,5

UN PARTENARIAT PRÉCIEUX AU SEIN D'UN RÉSEAU SURCHARGÉ

Le document technique 17 du cinquième bilan global fournit des preuves sur l'état du partenariat du FEM. Il est basé sur des enquêtes; des entretiens; des discussions avec des groupes cibles; l'examen des politiques, des données historiques et des résultats tirés d'autres évaluations; et, surtout, sur l'analyse du réseau social réalisé par Borgatti, Everett et Freeman (2002) qui permet de tirer des conclusions à partir de données recueillies sur un réseau.

Les résultats montrent que le réseau du FEM est devenu de plus en plus compliqué au fil du temps. Le troisième bilan global a averti en 2005 que les limites d'une organisation en réseau ont été atteintes (GEF IEO 2005). Depuis 2005, plusieurs décisions ont réduit la charge sur le réseau, mais avec l'ajout de nouveaux partenaires et l'intention déclarée de mettre davantage l'accent sur le partenariat, le réseau est devenu de plus en plus difficile, voire impossible à utiliser.

6.1 UNE COMPLEXITÉ CROISSANTE

La structure du partenariat du FEM est devenue de plus en plus complexe en termes de nombre d'acteurs, d'interactions et de mandats. Le FEM comprend actuellement 183 pays donateurs et bénéficiaires, et a augmenté le nombre des entités partenaires et entités chargées des projets de 3 à 12. D'autres changements sont intervenus à la suite des décisions du Conseil visant à répondre

à l'attention croissante portée dans les cercles de développement à l'amélioration du rapport coût-efficacité, à la reddition des comptes et au rôle moteur des pays. Il y a eu également un passage progressif à des procédures et conditions opérationnelles plus complexes liées au financement du FEM, et en général à une formalisation accrue au sein du système. Les conséquences de ces décisions, parfois volontairement mais souvent involontairement, se sont traduites par une augmentation de la charge sur le réseau et des coûts de transaction, ainsi qu'un changement progressif des rôles entre les différentes institutions qui participent au FEM. Compte tenu de l'enveloppe forfaitaire des ressources financières et du nombre croissant de mandats, de pays membres, d'Entités d'exécution et de conditions opérationnelles, la concurrence pour l'obtention des ressources disponibles a également augmenté. Les réponses à ces changements varient entre les différentes institutions et acteurs. Certains ont augmenté leur engagement au sein du FEM ou se contentent d'avoir accès à ses ressources. D'autres se retirent du FEM, mais la plupart se demandent dans quelle mesure le FEM demeure un partenariat.

Lorsque le FEM a débuté sa phase pilote en 1991, il comptait 65 pays bénéficiaires et ne disposait d'aucune structure formelle de gouvernance. L'officialisation des relations entre les pays ainsi qu'entre les trois conventions de Rio à travers l'Instrument du FEM en 1994 a contribué à augmenter le nombre de pays bénéficiaires à 134, et le nombre total d'acteurs au sein de la structure (à l'exception des pays donateurs non bénéficiaires) à 147 (tableau 6.1).

TABLEAU 6.1 LES CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DU FEM

OBJET	PILOTE	1994	ACTUELLEMENT
Nombre d'acteurs	71	147	174
Degré d'Interaction nécessaire pour la prise de décision (%) ^a	0.5	2.0	5.0

a. Pourcentage d'interactions existantes de l'ensemble des interactions possibles dans un réseau. Ne comprend pas la prise de décision fiduciaire impliquant l'Administrateur du FEM.

L'augmentation du nombre de conventions et d'Entités d'exécution du FEM, ainsi que l'augmentation du nombre de pays bénéficiaires, a depuis élevé ce nombre à 174. Cela représente un accroissement du nombre de partenaires de l'ordre de 18 %. Toutefois, le degré d'interactions nécessaires pour prendre des décisions a augmenté de 2 % à 5 %, soit une hausse de 96 % en termes relatifs. Le degré d'interaction nécessaire pour la prise de décision (densité du réseau) est le pourcentage d'interactions existantes de l'ensemble des interactions possibles dans un réseau, par exemple si chaque acteur interagit en collaboration avec tous les autres acteurs qui font partie du réseau du FEM. Étant donné que la plupart des 202 acteurs compris dans cette analyse du réseau n'interagissent pas directement, le pourcentage d'interactions est faible. C'est donc la variation relative du pourcentage qui indique le changement réel dans le réseau.

Ce changement reflète l'augmentation du nombre de mandats en vertu desquels le FEM opère. Outre les quatre domaines d'intervention initiaux, il a été demandé au FEM d'appuyer les conventions mondiales sur les POP, la désertification, et le mercure. En plus de la Caisse du FEM, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a également demandé au Secrétariat du FEM d'administrer deux autres fonds qui soutiennent les pays les moins avancés et les activités d'adaptation (le Fonds PMA et le Fonds spécial). Le Secrétariat du FEM fournit également ses services au Conseil du Fonds d'adaptation fondé en vertu du Protocole de Kyoto. Une tendance croissante vers la création de synergies entre les conventions a imposé des exigences supplémentaires en matière de coordination aussi, comme pour l'examen des projets plurisectoriels.

L'augmentation du degré d'interactions nécessaires souligne la nature collaborative de la prise de décision entre les Entités d'exécution du FEM et le Secrétariat, comme prévu par l'Instrument du FEM dans un esprit de partenariat. Ce mode de prise de décision a été suivi avec un certain succès par les trois Entités d'exécution initiales par la tenue de réunions régulières coordonnées par le Secrétariat. Toutefois aujourd'hui, le nombre des Entités d'exécution qui a plus que triplé et qui doit faire partie du processus de prise de décision, ainsi que l'augmentation du nombre de mandats du Secrétariat prescrits par les conventions et le Conseil, ont accru de façon exponentielle la nécessité de coordination et de centralisation des fonctions administratives, comme illustré par les figures 6.1 et 6.2.

6.2 LE CHANGEMENT DES RÔLES

Le besoin croissant de coordination et de mise en place d'un système d'allocation des ressources a changé le rôle des pays, des Entités d'exécution et du Secrétariat. Comme indiqué ci-dessus, le troisième bilan global a averti que le FEM pourrait atteindre les limites de ses capacités en tant qu'organisation en réseau. Par exemple, il a signalé le risque que des mécanismes tels que les groupes de travail et les réunions de coordonnateurs exécutifs ne soient plus aussi efficaces une fois élargis pour inclure les sept nouvelles Entités d'exécution. Le quatrième bilan global a fait état de ces préoccupations. Pendant FEM-4, la décision d'inclure des Entités d'exécution dans le processus décisionnel et la mise en œuvre complète des projets a été accompagnée par l'introduction du DAR et du cadre de gestion formalisé axé sur les résultats.

Le diagramme illustre les relations entre les acteurs du FEM et les pays bénéficiaires. Les acteurs sont représentés par des cercles de différentes couleurs et tailles, regroupés en quatre catégories principales :

- Conventions internationales sur l'environnement et accords multilatéraux (vert foncé) :** EI, CDB, Fonds du Protocole de Montréal, CCNUCC.
- Organes directeurs du FEM (violet foncé) :** Conseil, Assemblée.
- Secrétariat, STAP, Administrateur (rose) :** SEC du FEM, Administrateur, STAP.
- Participants à la reconstitution des ressources (violet clair) :** Participants à la reconstitution des ressources.
- Entités du FEM (bleu foncé) :** PNUD, BM, PNUF.
- Organismes chargés des projets du FEM (bleu clair) :** Réseau des ONG.
- Pays bénéficiaires du FEM (gris) :** Pays bénéficiaires.

Les relations sont indiquées par des flèches de différentes couleurs et styles :

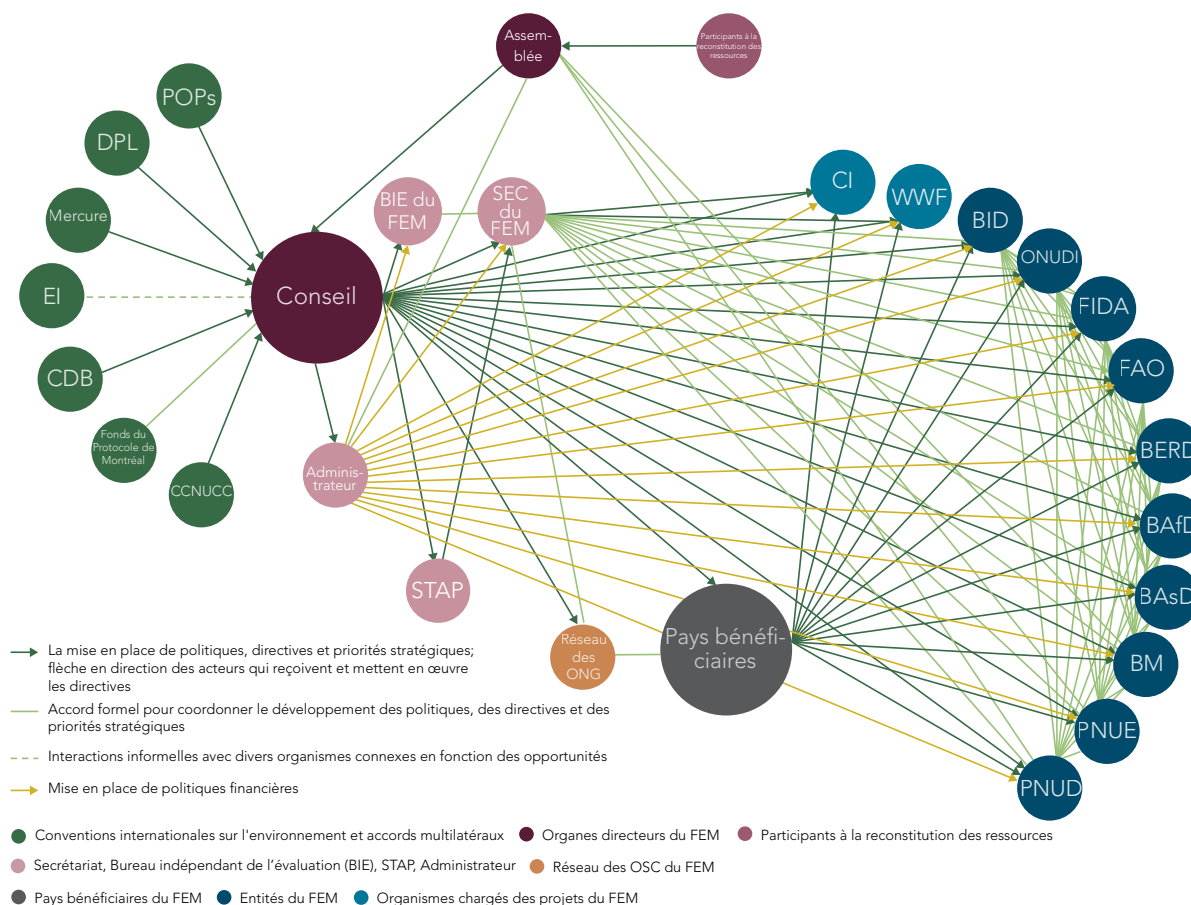
- Flèche verte pleine :** La mise en place de politiques, de directives et de priorités stratégiques; flèche en direction des acteurs qui reçoivent et mettent en œuvre les directives.
- Flèche verte pleine (plus fine) :** Accord formel pour coordonner le développement des politiques, des directives et des priorités stratégiques.
- Flèche verte pointillée :** Interactions informelles avec divers organismes connexes en fonction des opportunités.
- Flèche orange pleine :** Mise en place de politiques financières.

Le diagramme montre un flux centralisé vers le **Conseil**, qui agit comme un hub pour la mise en place de politiques et de directives. Le **Conseil** est connecté à l'**Assemblée**, au **SEC du FEM**, à l'**Administrateur**, au **STAP**, au **Réseau des ONG** et aux **Pays bénéficiaires**. Le **SEC du FEM** est également connecté à l'**Assemblée**, au **Administrateur**, au **STAP**, au **Réseau des ONG** et aux **Pays bénéficiaires**. Le **Administrateur** est connecté au **SEC du FEM**, au **STAP**, au **Réseau des ONG** et aux **Pays bénéficiaires**. Le **STAP** est connecté au **SEC du FEM**, au **Réseau des ONG** et aux **Pays bénéficiaires**. Le **Réseau des ONG** est connecté au **SEC du FEM**, au **STAP** et aux **Pays bénéficiaires**. Les **Pays bénéficiaires** sont connectés à l'**Assemblée**, au **SEC du FEM**, au **Administrateur**, au **STAP**, au **Réseau des ONG** et aux **Entités du FEM** (PNUD, BM, PNUF). Les **Entités du FEM** sont connectées aux **Pays bénéficiaires**. Les **Organismes chargés des projets du FEM** (Réseau des ONG) sont connectés aux **Entités du FEM** (PNUD, BM, PNUF). Les **Participants à la reconstitution des ressources** sont connectés à l'**Assemblée** et aux **Entités du FEM** (PNUD, BM, PNUF).

Le DAR a eu pour conséquence la participation directe des pays dans la programmation des allocations des ressources du FEM étant donné qu'ils connaissent les fonds disponibles. Le tableau 6.2 montre la façon dont la prise de décision au niveau des pays est passée d'un processus plus consultatif en 1994 (lignes vert clair) à une approche plus directe (lignes vert foncé), étant donné que les pays disposent actuellement d'un mandat plus fort pour décider quelles sont les priorités stratégiques dans le développement du portefeuille. Le nombre croissant d'Entités parmi lesquels choisir et cette

perception modifiée de la programmation ont augmenté de 12 fois le degré d'interactions réalisé par les points focaux opérationnels (PFO) pour exercer leur prise de décision. Une évaluation des modes de communication disponibles, du degré et de la fréquence avec lesquels les sujets pertinents sont communiqués, montre que les activités de communication typique d'un PFO ont augmenté de 1,3 fois depuis FEM-4, en particulier en ce qui concerne la prise en charge de la coordination avec les parties prenantes nationales à travers des lieux tels que les dialogues nationaux multipartites, les Ateliers

FIGURE 6.2 LA STRUCTURE ACTUELLE DU FEM POUR LA PRISE DE DÉCISION SUR LES POLITIQUES, LES DIRECTIVES ET LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES



NOTE: Les cercles plus grands se réfèrent à des rôles plus importants dans le processus décisionnel.

Elargis pour la Circonscription, et l'EFPN. Avec l'augmentation du nombre des Entités et un plus grand rôle dans la programmation, les points focaux opérationnels peuvent actuellement participer davantage aux projets et sont confrontés à des défis dans l'accomplissement de ce rôle.

Durant FEM- 4, le Secrétariat s'est chargé de soutenir directement les points focaux opérationnels et les groupes de pays, une responsabilité qui avait été précédemment confiée au PNUD en raison de son vaste réseau de bureaux nationaux. L'équipe chargée des relations extérieures du Secrétariat a été élargie à cet effet. Alors que le nombre du personnel a doublé, les fonctions du Secrétariat ayant trait à la communication ont quadruplé avant même

que le FEM-4 commence. De même, la participation des points focaux opérationnels à la communication du FEM a presque doublé. Le degré de communication constitue la somme de toutes les interactions dans lesquelles un acteur participe au sein du réseau. Chaque interaction avec un autre acteur est mesurée à l'aide d'un indice qui intègre la fréquence et l'intensité (c'est à dire le degré d'accord ou de préparation nécessaire pour accomplir une tâche) de la communication. L'indice résume aussi la diversité des sujets communiqués, ainsi que les différents modes par lesquels ces sujets sont communiqués. La somme de tous ces indices représente le degré de communication d'un acteur avec tous les autres acteurs du réseau, comme illustré au tableau 6.2 pour le Secrétariat et le PFO.

TABLEAU 6.2 LE CHANGEMENT DU DEGRÉ DE COMMUNICATION (%)

ACTEUR	AVANT FEM-4	APRÈS FEM-4
Secrétariat du FEM	2	13
Point focal opérationnel	4	10

6.3 LES DÉFIS EN MATIÈRE DE COORDINATION

Les tensions au sein du réseau indiquent que la coordination au sein de la structure actuelle est devenue de plus en plus difficile à maintenir et fait face à de nouveaux défis, notamment à la lumière de l'intégration des Entités d'exécution des projets du FEM (dont 2 ont été accréditées), ce qui pourrait conduire à un groupe de 10 partenaires supplémentaires, soit près de sept fois plus que le nombre existant avant FEM-4. La majorité des personnes interrogées des organismes et du Secrétariat ont relevé que la consultation lors de l'élaboration des politiques opérationnelles a diminué.

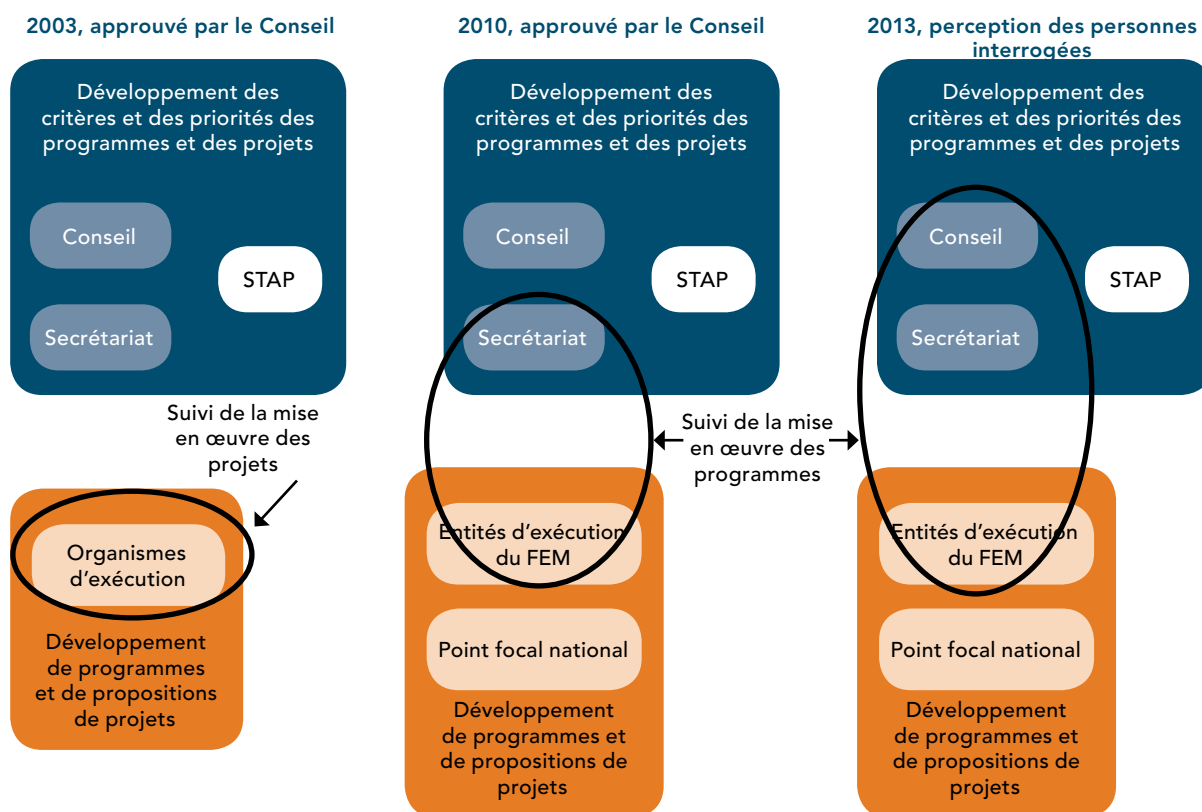
Le Secrétariat a remédié au problème que constitue la coordination de ce qui est devenu une structure lourde en choisissant avec soin les documents qu'il envoie aux Entités d'exécution pour obtenir leurs commentaires. Pour s'engager dans certaines discussions institutionnelles, toutes les entités doivent être à présent représentées par une seule Entité afin de réduire les coûts. Les entités dont la participation a été réduite craignent que le Conseil continue de supposer que le degré de coordination en matière d'élaboration de politiques n'a pas changé. Les Entités d'exécution du FEM, dont le rôle a le plus changé en termes de prise de décision institutionnelle collaborative, considèrent cela comme une dérogation au principe de partenariat en vertu duquel le FEM a été créé. Alors que certaines entités considèrent cela comme un manque de transparence et de considération à l'égard de leurs préoccupations dans le processus de prise de décision, le Secrétariat considère tout simplement qu'il s'agit de la solution logistique la plus réaliste.

Certaines entités ont souligné qu'étant donné qu'il y avait plus d'entités impliquées, chaque entité disposait de moins de temps pour prendre la parole durant les réunions telles que les groupes de travail, qui tendent actuellement à être tenus moins fréquemment et à distance plutôt que face à face.

Un scénario similaire a été observé au niveau des projets. Le nombre croissant d'Entités et l'introduction de réformes dans le cycle des projets englobant le processus d'examen du projet ont conduit à une communication virtuelle plus fréquente, mais à moins de discussions de fond des questions liées au projet; de telles discussions, selon les personnes interrogées, permettraient d'accélérer considérablement le processus et de réduire les frustrations à tous les niveaux. Ces interactions répétitives, selon les Entités, découlent aussi d'un manque de clarté dans l'application des critères d'approbation des projets, étant donné par exemple que des gestionnaires de programme différents requièrent des niveaux de détail différents.

Les discussions de groupes cibles ont constaté que la plupart des Entités sont convaincues que le mécanisme de défraiement actuel ne fournit pas de fonds suffisants pour une supervision de qualité des projets. Ainsi, le temps que passe le personnel et la direction des Entités à répondre aux demandes du Secrétariat est perçu comme imposant des coûts d'opportunité élevés, souvent avec peu ou pas de valeur ajoutée pour le projet, selon le personnel interviewé des Entités. Cette question suscite à son tour des préoccupations quant au rôle approprié du personnel du Secrétariat au cours des phases opérationnelles; il convient de signaler que de nombreux membres du personnel des Entités se sont plaints de « dérive de mission » au sein du Secrétariat (figure 6.3). Cette question a été étudiée au-delà des projets spécifiques. Certains gestionnaires des

FIGURE 6.3 LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION



Entités ont exprimé leur préoccupation que, lors de la préparation du FEM- 6, le Secrétariat a joué de façon inappropriée un rôle direct dans la programmation sans consulter les autres partenaires. Cette consultation a augmenté après la deuxième réunion de reconstitution des ressources. Alors que presque toutes les personnes interrogées ont convenu que les rôles changent au sein du réseau, la participation croissante du Secrétariat dans la programmation n'est pas perçue comme un développement négatif par tout le monde. Dans le cas des sept Entités du FEM ayant moins d'expérience, ce niveau d'information est utile pour augmenter leur capacité dans le développement des projets.

Les désaccords sur les rôles ont été signalés par les points focaux opérationnels et leur personnel. Les points focaux opérationnels ont fréquemment exprimé leur inquiétude, qui a également été signalée dans les évaluations au niveau des pays, que les Entités cherchent principalement à obtenir leur approbation des propositions de projet, après

quoi ils ont beaucoup moins de contact. Certains points focaux opérationnels ont signalé qu'ils ont fait l'objet de « pression » pour donner leur approbation ; ce point de vue a été repris par d'autres parties prenantes qui ont senti que, parfois, les Entités ont déployé des efforts agressifs pour obtenir des lettres d'approbation, ou que les décisions gouvernementales concernant l'approbation d'un projet ont parfois manqué de transparence. D'autre part, les Entités, en particulier les plus nouvelles, ont signalé qu'ils étaient généralement « laissés dans l'ignorance » sur la manière dont les décisions sont prises par les points focaux opérationnels, élaborant une proposition pour constater qu'il n'y avait plus d'allocation disponible pour des projets supplémentaires.

Un aspect très positif de ces changements dans le processus du FEM réside dans le fait que les pays jouent actuellement un rôle évident de leader dans le développement du portefeuille du FEM, en pleine conformité avec les objectifs de la Déclaration de

Paris. Mais il peut y avoir également des conséquences imprévues liées aux difficultés à veiller à ce que ce processus soit transparent et équitable. Il est également probable que certaines plaintes sont la conséquence naturelle d'un environnement plus compétitif, dans lequel il y aura des gagnants et des perdants, sachant que des objections sont parfois soulevées au sujet de l'équité d'une décision déterminée.

6.4 LES PRINCIPALES QUESTIONS QUI APPARAISSENT

L'augmentation des coûts de transactions, les efforts déployés en faveur du rapport coût-efficacité, et l'enveloppe limitée de ressources ont augmenté la pression au sein du partenariat. Ces tendances, indiquées dans le quatrième bilan global, ont persisté et se sont intensifiées à certains égards pendant FEM-5. Au cours des visites dans les pays et des entrevues menées auprès du personnel des Entités, des questions ont été soulevées avec les évaluateurs (tableau 6.3). Les entrevues font état de tensions considérables sur ces partenaires

directement responsables des aspects opérationnels du portefeuille du FEM (l'identification et la conception des projets, la supervision lors de la mise en œuvre et l'achèvement). Les partenaires principalement chargés de l'examen de l'éligibilité et des processus en cours de développement (les PFO et le Secrétariat) ont soulevé des questions au sein d'un groupe de catégories plus restreint. Parmi toutes les parties prenantes, les questions les plus fréquemment soulevées portaient sur la communication, les rôles, les ressources et la transparence. Les questions ayant trait à la reddition des comptes et à la confiance ont été les moins souvent citées, bien que celles-ci aient été considérées comme des questions importantes par certains groupes, notamment les Entités du FEM.

Pour le personnel des Entités du FEM, la reddition des comptes était la seule catégorie non considérée comme une question importante. Les questions de confiance ont été soulevées par les Entités du FEM et les organisations de la société civile; dans ce dernier cas, ces questions ont porté sur le fait que les gouvernements et les Entités du FEM n'ont pas beaucoup confiance dans la capacité des ONG/OSC à agir en tant que véritables partenaires du FEM, et ils étaient donc souvent exclus de la

TABLEAU 6.3 L'ÉTAT DU PARTENARIAT: LES PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES LORS DES VISITES SUR LE TERRAIN ET DES ENTRETIENS AVEC LES ENTITÉS

CATÉGORIE	QUESTION ABORDÉE	SEC	PFO	ENTITÉS	OEN	OSC
Communication	Communication insuffisante entre les partenaires	x	x	x	x	
Rôles	Désaccord sur le rôle des partenaires	x	x	x		x
	Chevauchement des processus		x	x	x	
Ressources	Concurrence malsaine pour obtenir des ressources			x		
	Allocation inéquitable des ressources		x	x	x	x
	Ressources Insuffisantes	x	x	x		
Transparence	Procédures non transparentes			x	x	x
	Influence indue de certains partenaires	x		x	x	x
Reddition de compte	Reddition de compte insuffisante	x			x	
Relations	Manque de confiance entre les partenaires		x	x		x

NOTE: SEC = Secrétariat du FEM; Entités = Entités du FEM; OEN = organismes d'exécution nationaux.

participation. Dans le cas des Entités du FEM, un point de vue a été exprimé selon lequel le Secrétariat faisait preuve parfois d'un manque de confiance dans la façon dont les Entités gèrent les projets financés par le FEM, avec une tendance perçue à microgérer et imposer des demandes d'information ponctuelles sur l'état d'avancement des projets au-delà des exigences convenues; ce fut notamment le cas pour le personnel des trois Entités d'exécution initiales. Cette question est étroitement liée à d'autres sujets, notamment aux questions des ressources et des rôles.

Il convient de noter que, contrairement aux Entités du FEM, les points focaux opérationnels avaient peu de problème avec le rôle du Secrétariat, à deux exceptions près: des plaintes au sujet du manque de clarté dans la gestion des conditions de cofinancement; et au sujet des changements trop fréquents dans les procédures du FEM, les conditions des comptes-rendus, et les formats des documents. Le cofinancement a été la seule question au sujet de laquelle tous les groupes de parties prenantes, sauf le Secrétariat, partageaient leurs inquiétudes, qu'il s'agisse des conditions non transparentes ou de préoccupations relatives aux taux demandés qui peuvent être contraignants pour certains petits pays, les ONG et le secteur privé (cette question a également été exprimée par certains membres du personnel du Secrétariat). Le temps nécessaire pour résoudre les questions de cofinancement est une autre question qui a été largement citée par tous les groupes de parties prenantes à l'exception du personnel du Secrétariat.

Durant les visites dans les pays et les évaluations de pays, les points focaux opérationnels ont exprimé leur préoccupation que les frais des Entités réduisent « leurs » allocations accordées aux pays. Plusieurs ont considéré que les Entités du FEM sont parfois plus intéressées à assurer leur rôle continu plutôt qu'à renforcer les capacités nationales pour mettre en œuvre directement les projets du FEM. Ce point de vue a également été exprimé par certains organismes d'exécution nationaux et par OSC. Des représentants de ces trois groupes ont également noté que les trois principales Entités du

FEM bénéficient d'une position privilégiée au sein du réseau du FEM, de sorte qu'elles sont plus aptes que d'autres à se retrouver dans les procédures administratives complexes et à s'assurer de conserver un rôle essentiel. Comme indiqué précédemment, certains PFO ont noté que les Entités sont généralement présentes quand elles ont besoin d'une lettre d'approbation, et sont moins présentes après l'approbation d'un projet. Mais partant du point de vue des Entités, les pressions exercées pour réduire les coûts imposent des compromis inévitables, y compris un équilibre entre les coûts en amont et en aval. Les PFO des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement ont eu tendance à apprécier davantage le rôle des Entités, étant donné qu'elles les ont aidés à surmonter leurs contraintes en termes de capacité.

Les personnes interrogées au sein des Entités étaient le seul groupe à soulever la question de la concurrence malsaine pour obtenir des ressources. À leur avis, l'intention initiale de rendre le FEM plus global en augmentant le nombre des Entités était bonne, tout comme l'introduction d'un système d'allocation des ressources pour assurer la rentabilité du financement du FEM. Toutefois, certains membres du personnel des Entités ont exprimé leur préoccupation que l'accent mis sur la concurrence et la réduction des coûts peut avoir des effets négatifs sur les principes sous-jacents de partenariat et d'approches collaboratives. Ce point de vue a été indirectement approuvé par les membres du personnel du Secrétariat, qui ont signalé la tendance des Entités à se concentrer de manière excessive sur le recouvrement des coûts, au détriment des principes initiaux du FEM de partenariat et d'avantage comparatif.

Dans une certaine mesure, ces points de vue peuvent simplement refléter un environnement plus compétitif. En vertu de la politique d'allocation des ressources, tous les partenaires du FEM savent précisément le montant de l'enveloppe budgétaire pour chaque pays et domaine d'intervention. Dans de nombreux cas, il n'y a pas suffisamment de fonds disponibles pour plus d'un projet par domaine d'intervention dans un pays donné, ce qui

rend la préparation des portefeuilles une situation à somme nulle pour les sponsors de projets potentiels. Les résultats du sondage indiquent que les membres du personnel de la Banque mondiale et du PNUE sont ceux qui ressentent le plus les impacts des pressions sur les coûts ; la part de la Banque mondiale du portefeuille des projets du FEM a diminué depuis la création de l'allocation des ressources pendant FEM-4, et le PNUE a toujours eu le plus petit portefeuille de projets par rapport à ses charges. Les membres du personnel de la Banque mondiale ont souvent fait remarquer que la taille moyenne des projets du FEM est devenue difficile à justifier, compte tenu des pressions exercées sur la disponibilité du personnel et leur temps.

Les nouvelles Entités ont pour la plupart exprimé des opinions neutres ou positives, notant qu'elles ont bénéficié de manière générale de la participation au sein du FEM, tout en reconnaissant certaines pressions sur les coûts résultant de l'adaptation du cycle des projets du FEM à leur cycle. Le coût des activités institutionnelles en termes du temps du personnel et des coûts financiers réels est quelque chose qu'elles trouvent difficile à justifier, ce qui les a poussées à s'abstenir de participer à nombre de ces activités. Le PNUE a été le principal « gagnant » dans le nouvel environnement – la taille réduite des projets en cours pose moins de problème pour une agence des Nations Unies que pour une banque de développement. En outre, grâce à son vaste réseau de bureaux nationaux et d'unités de soutien technique, le PNUE a été particulièrement bien placé pour répondre rapidement aux opportunités de projets. À titre comparatif, ces Entités qui n'ont pas de bureau local ont été fréquemment mentionnées par les PFO et les organismes nationaux d'exécution comme présentant des difficultés en termes de communication et de suivi des problèmes, à la fois au cours de l'identification/la préparation et la mise en œuvre du projet.

6.5 RÉEXAMINER LE PARTENARIAT

Les résultats du document technique 17 du cinquième bilan global concordent largement avec ceux des rapports précédents des bilans globaux, mais ils soulignent la nécessité de revoir certaines hypothèses initiales sur lesquelles le modèle de partenariat du FEM a été créé. Les parties prenantes expriment de sérieuses préoccupations au sujet de plusieurs aspects des mécanismes actuels du FEM, dont beaucoup sont similaires à ceux constatés au cours des évaluations précédentes des bilans globaux. Cette étude a révélé que certaines pressions étaient, dans une certaine mesure, simplement la conséquence de décisions prises par le Conseil pour des raisons valables : la nécessité de démontrer la valeur du financement des bailleurs de fonds, et un désir de transformer le FEM en un fonds global mené par les pays.

Il existe des différences fondamentales concernant les rôles appropriés au sein du FEM actuel que le modèle économique actuel ne traite pas. L'adhésion des pays est devenue un principe de base de l'aide au développement, et le Conseil a pris de nombreuses mesures qui ont considérablement augmenté le rôle moteur des pays au sein du FEM, notamment le système d'allocation des ressources (d'abord le DAR, puis le STAR) et le rôle clé des PFO qui décident de la composition du portefeuille de chaque pays du FEM, ainsi que l'exigence de la politique de Suivi et d'évaluation de 2010 de tenir les PFO au courant des questions de suivi et d'évaluation. Depuis FEM-3, la concurrence entre les Entités a augmenté, et les résultats obtenus doivent être enregistrés. Cette tension a été exacerbée par la pression exercée par les bailleurs de fonds pour démontrer la rentabilité et rendre compte des résultats. Tous deux se sont considérablement accablés durant FEM-4 et FEM-5, en contraste directe avec le modèle initial d'un assez petit groupe de partenaires agissant dans le cadre d'une collaboration, chaque partenaire disposant d'une autonomie considérable dans son domaine convenu d'avantage comparatif. De nombreuses parties prenantes,

y compris les PFO, ont estimé qu'ils trouvent actuellement difficile de déterminer l'avantage comparatif présumé des Entités; ce qui pourrait poser plus d'un problème avec l'ajout d'Entités supplémentaires au réseau. Certains parties prenantes considèrent actuellement que le système du FEM fonctionne comme une sorte de modèle de prestation de services dans lequel les Entités agissent dans un environnement de marché compétitif, plutôt que comme un partenariat caractérisé par des valeurs communes, la transparence, des procédures démocratiques, et une reddition de comptes mutuelle.

La reconstitution des ressources du FEM-6 offre l'occasion de réexaminer la question des rôles et des responsabilités au sein du système, en tenant compte des réalités imposées par le FEM qui est devenu une organisation qui a considérablement évolué depuis la phase pilote. Le monde d'aujourd'hui est très différent de celui de 1991, et il n'est pas surprenant que certaines des hypothèses initiales doivent être revues par le FEM pour qu'il continue de fonctionner efficacement. Cette révision devrait être effectuée de manière inclusive, de manière à rétablir des principes importants dans l'Instrument du FEM, y compris la transparence et la reddition de comptes mutuelle. Le défi consiste à rendre le partenariat plus efficace là où il est le plus

nécessaire : au niveau des pays, et au niveau des initiatives régionales et mondiales.

Cela conduit à émettre les recommandations spécifiques suivantes :

- 24 Le réseau du FEM doit se concentrer de nouveau sur deux noyaux essentiels : le Conseil et le PFO. Le Secrétariat, en consultation avec d'autres entités du FEM, doit déterminer comment et à quel moment les interactions avec d'autres entités du FEM sont essentielles pour fournir des perspectives de partenariat dans le processus de prise de décision. Le PFO doit être invité à encourager le partenariat dans les pays et les projets, y compris la participation de la société civile et du secteur privé.
- 25 Le changement en mettant l'accent sur les programmes plutôt que sur les projets, ainsi que la mise en place d'un système de gestion axée sur les résultats, raisonnable et bien ciblé, devraient conduire à une réduction des coûts pour les Entités du FEM et au renouvellement d'un partenariat constructif et solidaire.
- 26 La reconstitution des ressources devrait inviter le Conseil, le DG, et les partenaires du FEM à développer ce nouveau partenariat durant FEM-6.

DES RÉSULTATS AUX IMPACTS À PLUS LONG TERME

7.1 PERTINENCE ET ADHÉSION DES PAYS

Le premier rapport du cinquième bilan global contenait des preuves et des conclusions sur la pertinence des activités du FEM et l'adhésion des pays, basées sur les documents techniques 4, 5, et 6 (GEF IEO 2013e) du cinquième bilan global. La pertinence est essentielle pour se focaliser sur les impacts à plus long terme qui permettent de résoudre les problèmes environnementaux mondiaux que le FEM entend traiter. L'adhésion des pays et leur rôle moteur permettent de créer un environnement favorable et constituent une force motrice fondamentale pour assurer le succès éventuel des interventions du FEM et leurs effets catalyseurs. Ces deux facteurs sont donc des conditions préalables qui permettent de garantir que l'aide du FEM aboutit à des résultats positifs et permet de réaliser des progrès vers un impact à plus long terme.

Le premier rapport a déclaré dans sa sixième constatation que le niveau général de la capacité du FEM à réagir aux directives reçues au titre des conventions est élevé aussi bien au niveau des stratégies que des portefeuilles (GEF IEO 2013e). Toutes les évaluations signalent systématiquement des niveaux élevés de pertinence des activités du FEM au regard des directives reçues au titre des conventions, et ont continué à le faire après la publication du premier rapport du cinquième bilan global. Le schéma des stratégies des domaines d'intervention du FEM-5 élaboré dans le cadre de l'évaluation des stratégies des domaines d'intervention, a constaté qu'elles

reflètent étroitement les directives reçues au titre des conventions, à quelques exceptions près, et sont conçues en fonction des demandes reçues des conférences respectives des parties (GEF IEO 2012). Les évaluations complémentaires sur la capacité du FEM à réagir aux directives reçues au titre des conventions menées dans le cadre du cinquième bilan global, y compris les entrevues avec les quatre secrétariats des conventions, ainsi qu'avec les équipes correspondantes du Secrétariat du FEM, appuient cette vision générale. Toutefois, comme indiqué dans le quatrième bilan global et confirmé dans le cinquième bilan global, plusieurs caractéristiques des directives reçues au titre des conventions font qu'il est difficile de les rendre opérationnelles par le FEM : langage ambigu, absence d'établissement des priorités, nature cumulative et répétition.

La conclusion 7 du premier rapport a noté que l'appui du FEM au niveau des pays est conforme aux priorités nationales, révèle des progrès vers la réalisation d'un impact au niveau local, et permet aux pays de s'acquitter de leurs obligations au titre des conventions (GEF IEO 2013e). Pour que le FEM lutte efficacement contre les défis posés par les menaces environnementales mondiales d'aujourd'hui, il doit agir en partenariat et exiger une action de la part de toutes les entités qui composent le réseau mondial du FEM. Les conclusions à l'échelle des pays indiquent que l'appui du FEM est très pertinent au regard des directives reçues au titre des conventions, et qu'il s'accorde parfaitement avec les priorités et politiques nationales, bien que parfois tous les domaines d'intervention ne

sont pas couverts de la même manière. Les évaluations récentes à l'échelle des pays menées en Afrique (Erythrée et Tanzanie) appuient également ces conclusions. Les réalisations dans les pays qui bénéficient de l'appui du FEM soulignent l'impact et les éléments de preuve tirés des évaluations des portefeuilles, tout comme les éléments de preuve tirés des évaluations des stratégies des domaines d'intervention et des évaluations à l'échelle des pays, attestant de l'importance croissante des projets et programmes plurisectoriels.

Le premier rapport a signalé que l'appui du FEM aux pays enregistre un bon score sur les indicateurs de conformité à la Déclaration de Paris et dépasse la performance des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux en termes d'alignement sur les priorités nationales (GEF IEO 2013e). Au cours de la dernière décennie, la structure de l'aide internationale a changé et n'est plus axée sur la prise de décision impulsée par les bailleurs de fonds mais a permis aux gouvernements bénéficiaires et autres parties prenantes telles que la société civile et le secteur privé de s'approprier les politiques de développement et les programmes et projets d'aide. Ce changement est inscrit dans la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide et a été réaffirmé par les forums d'Accra et Busan en 2008 et 2011 respectivement. Le FEM est très comparable aux normes internationales appuyées par la Déclaration de Paris. Compte tenu de son mandat unique en tant qu'instrument financier des accords multilatéraux sur l'environnement, le FEM dispose d'une base juridique solide pour aider les pays à rendre leurs priorités nationales conformes aux obligations mondiales.

7.2 L'EFFICACITÉ MESURÉE EN TERMES DE NOTATION DES RÉSULTATS

Par rapport à la norme internationale cible de 75 %, les résultats de plus de 80 % des projets du FEM

réalisés durant FEM-4 et FEM-5 sont jugés modérément satisfaisants ou ayant enregistré des scores plus élevés. Le quatrième bilan global a présenté un aperçu sur les résultats de 210 projets achevés. Parmi ceux-ci, les résultats de 205 projets achevés ont été notés, et 80 % des projets ont été jugés satisfaisants (GEF IEO, 2010b). Le premier rapport du cinquième bilan global a présenté une évaluation des 281 projets supplémentaires achevés durant FEM-4 et FEM-5 (GEF IEO 2013e). Les résultats obtenus de l'ensemble de ces projets ont été notés. Pour la majorité (59 %), les notations des résultats fournies par les bureaux indépendants d'évaluation des Entités du FEM ont été adoptées. Globalement, les résultats de 86 % des projets achevés et compris dans les projets du cinquième bilan global ont été jugés satisfaisants. L'annexe A du *Rapport annuel sur la performance du FEM en 2009* fournit des détails sur l'approche de notation utilisée par le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM pour évaluer les résultats (GEF IEO, 2010a).

Le tableau 7.1 présente des données sommaires sur les projets achevés durant les quatrième et cinquième bilans globaux (FEM-4 et FEM-5) et jugés satisfaisants. Parmi les projets notés dans le cinquième bilan global, 86 % ont eu des résultats jugés satisfaisants. La tendance observée dans le quatrième bilan global qui fait état d'un pourcentage plus élevé de projets de moyenne envergure que de projets de grande envergure ayant des résultats jugés satisfaisants, a été également observée dans le cinquième bilan global ; cependant, la différence n'est pas statistiquement significative.

Bien que le cinquième bilan global ne comprend pas de projets conçus et initiés à partir des stratégies du FEM-5, 86 % des projets dont les résultats ont été jugés satisfaisants dépassent la cible de 80 % fixée pour les projets du FEM-5 (Secrétariat du FEM, 2010) ; ainsi que la cible de 75 % établie pour le FEM-4 (GEF 2006). Même compte tenu de la nature provisoire des notations des résultats présentés dans ce rapport, il est clair que les projets du FEM semblent être généralement sur la bonne voie pour atteindre les objectifs escomptés de leurs périodes respectives de reconstitution des ressources.

TABLEAU 7.1 LES PROJETS ACHEVÉS DU FEM DONT LES RÉSULTATS ONT ÉTÉ JUGÉS SATISFAISANTS

GROUPE	NOMBRE TOTAL DE PROJETS	NOMBRE DE PROJETS NOTÉS			LE POURCENTAGE DE PROJETS JUGÉS SATISFAISANTS		
		MOYENNE ENVERGURE	GRANDE ENVERGURE	TOTAL	MOYENNE ENVERGURE	GRANDE ENVERGURE	TOTAL
Quatrième bilan global	210	91	114	205	84	78	80
Cinquième bilan global	281	123	157	280	88	85	86
Total	491	214	271	485	86	82	84

NOTE: La catégorie « satisfaisant » comprend les notations : modérément satisfaisants, satisfaisants et très satisfaisants. Les activités habilitantes qui n'ont pas été approuvées par des procédures accélérées sont signalées ici comme étant des projets de moyenne ou de grande envergure, en fonction du montant de l'aide du FEM.

Au niveau du changement climatique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les coûts de réduction par tonne représentent un indicateur de résultat qui suscite l'intérêt de nombreux bailleurs de fonds. L'analyse a été effectuée pour le cinquième bilan global afin de calculer les émissions totales de dioxyde de carbone (CO₂) atténuées ou évitées grâce à des projets du FEM. Selon les données disponibles sur les projets approuvés, les émissions totales escomptées à la suite des projets qui s'inscrivent dans le domaine d'intervention de l'atténuation du changement climatique sont de 10,8 milliards de tonnes, y compris 2,6 milliards de tonnes équivalents CO₂ en réduction directe des émissions, et 8,2 milliards de tonnes en réduction indirecte. Le coût par tonne (à l'exception du cofinancement) des émissions de gaz à effet de serre réduites ou évitées varie en fonction de l'ensemble des objectifs de la stratégie du FEM dans le domaine d'intervention de l'atténuation du changement climatique. Le coût médian et moyen par tonne d'atténuation directe dans tous les types de projets du FEM est de 5,80 dollars et 1,20 dollars par tonne équivalent CO₂, respectivement, si seul le financement du FEM est pris en compte. Le coût par tonne de réduction des émissions de CO₂ augmente lorsque le cofinancement est également pris en considération. Comme on pouvait s'y attendre, des objectifs différents révèlent des différences significatives au niveau du

coût prévu par tonne, les coûts médians d'atténuation directe et indirecte des projets d'énergie renouvelable étant les plus élevés par tonne, et s'élevant à 10 dollars et 4 dollars par tonne, respectivement. Ils sont suivis par les coûts des projets de transport et projets mixtes. Les coûts d'atténuation prévus des projets d'efficacité énergétique sont relativement faibles par tonne, avec un coût médian d'atténuation directe de 4 dollars par tonne et un coût médian d'atténuation directe et indirecte de 1 dollar par tonne. Le secteur forestier enregistre le coût le plus bas par tonne d'atténuation directe prévue, avec moins de 2 dollars par tonne.

La comparaison des estimations de coûts d'atténuation des projets développés dans le cadre du Mécanisme pour un Développement Propre du Protocole de Kyoto, qui ressemble probablement le plus aux projets d'atténuation du FEM, est difficile, étant donné qu'il existe des différences significatives dans les activités menées et les approches utilisées. Néanmoins et pour ce qu'elles valent, les comparaisons montrent que leurs coûts d'atténuation sont similaires. Conformément à l'analyse du cinquième bilan global, les études portant sur les projets du Mécanisme pour un Développement Propre constatent qu'en moyenne, les projets solaires sont beaucoup plus chers que d'autres types de projets (Castro 2010; Rahman, Larson et Dinar 2012; UNFCCC 2012).

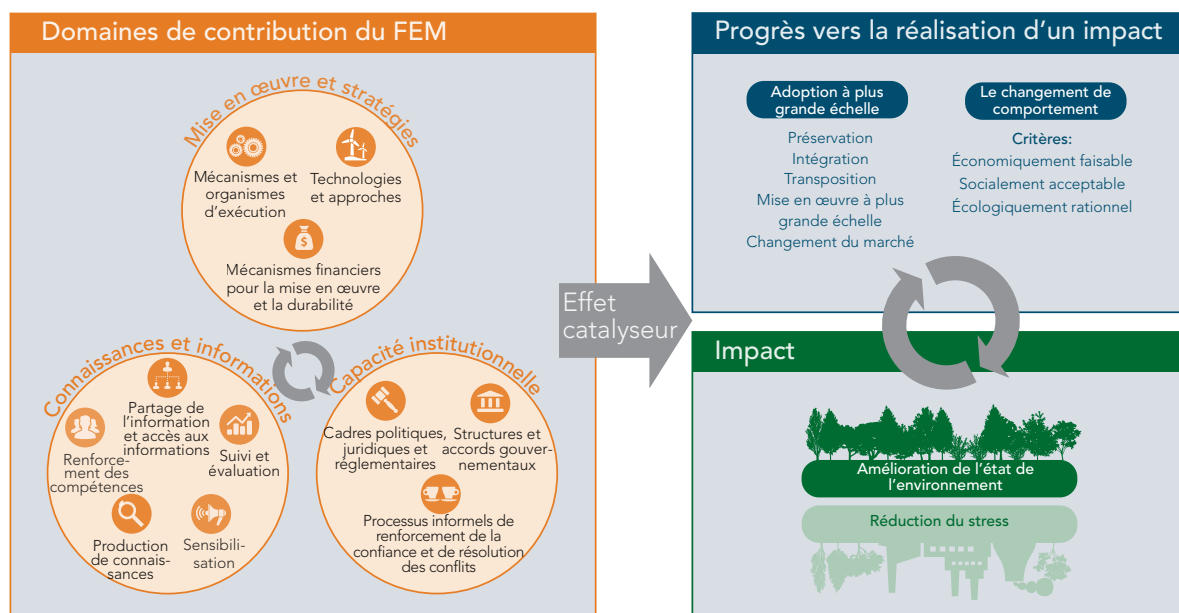
7.3 LA THÉORIE DU CHANGEMENT DU FEM

Le cadre général de la théorie de changement du FEM s'appuie sur la grande quantité d'éléments d'évaluation des résultats et de l'impact recueillie au fil des ans par le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM. Le cadre (figure 7.1) est utilisé par le Bureau comme outil exploratoire pour aider à identifier les liens de causalité entre l'appui du FEM et la production de bénéfices pour l'environnement mondial. Le cadre est un outil pour identifier les éléments de l'aide du FEM, les contributions du FEM et d'autres acteurs pour la réalisation d'un impact, les mécanismes et les facteurs qui facilitent et entravent les progrès vers la réalisation d'un impact, et l'étendue de l'impact résultant de toutes ces interactions. Ainsi, le cadre de la théorie du changement du FEM ne vise pas à être une norme par laquelle doit être mesuré l'appui du FEM, mais un outil pour mieux comprendre la façon dont l'aide du FEM contribue ou pas à accomplir des progrès vers la réalisation d'un impact, et, finalement, produire des bénéfices pour l'environnement mondial.

L'aide du FEM est apportée à des activités qui contribuent directement ou indirectement à l'amélioration de l'état de l'environnement et/ou font face aux facteurs responsables de la dégradation de l'environnement. Sur la base d'éléments d'évaluation passés, le cadre classe les contributions de l'aide du FEM en trois catégories principales: la connaissance et l'information, les capacités institutionnelles et les stratégies de mise en œuvre. Ces domaines de l'appui du FEM interagissent, se complètent, et se renforcent mutuellement; et contribuent collectivement à la réalisation d'un impact, généralement à petite échelle (seulement dans les sites soumis à l'influence directe du projet), sous forme de réduction des stress environnementaux et d'amélioration de l'état de l'environnement (encadré 7.1). Dans de nombreux cas, le FEM contribue à la mise en place de conditions permettant d'accomplir des progrès vers la réalisation d'un impact.

L'impact peut se produire immédiatement à la suite des activités du projet, mais le plus souvent, le système social ou écologique que le projet vise à influencer peut manifester des changements des

FIGURE 7.1 LE CADRE DE TRAVAIL DE LA THÉORIE GÉNÉRIQUE DU CHANGEMENT DU FEM



ENCADRÉ 7.1 LA DÉFINITION DE L'IMPACT

L'impact en général: Les effets positifs et négatifs, primaires et secondaires à long terme produits par une intervention, directement ou indirectement, intentionnellement ou non (OCDE/CAD 2004). Cette définition est utilisée par le Réseau d'évaluation du Comité d'aide au développement, le Groupe de coopération pour l'évaluation des institutions financières internationales, et le Groupe d'évaluation des Nations Unies.

Le but du FEM est de réaliser un **impact sur l'environnement**, qui est défini en tant que changement des paramètres biophysiques qui pourrait prendre les formes suivantes:

- **Réduction du stress écologique:** Les changements biophysiques qui reflètent la réduction des menaces émanant des actions de l'homme (communautés locales, sociétés, économies).
- **État de l'environnement:** Changement de l'état de l'environnement.

Au fil du temps, la réduction du stress conduit à des améliorations de l'état de l'environnement. La mesure de l'impact a donc **une dimension temporelle**, beaucoup plus longue que la durée du projet, étant donné que de nombreux processus biophysiques que le FEM cherche à influencer prennent beaucoup de temps pour arriver à terme, entre 20 et 30 ans avant qu'un écosystème recouvre un état normal, et jusqu'à 50 ans avant que la couche d'ozone ne soit reconstituée. Cette dimension temporelle est identifiée en termes suivants:

- **Impact direct:** Les changements pouvant être attribués à une intervention; à savoir la restauration de l'habitat d'une espèce particulière, dont l'impact peut se matérialiser rapidement (en quelques années).
- **L'impact à long terme:** Les changements qui apparaissent au fil du temps dans des processus biophysiques de longue durée.

En outre, l'impact a une **dimension spatiale**; il peut être mesuré à différentes échelles d'impact géographiques, socio-écologiques, ou administratives. L'impact peut être mesuré

- Dans un seul lieu,
- Dans plusieurs lieux,
- Dans des paysages terrestres ou marins,
- Dans le marché,
- Dans les administrations locales ou nationales,
- Dans les régions, ou
- Dans le monde entier.

Le FEM vise à influencer les processus socio-économiques pour effectuer des changements dans les systèmes biophysiques: le climat, les écosystèmes riches en biodiversité, les systèmes d'utilisation durable des sols, et ainsi de suite. **L'impact au niveau du système**, qui a lieu dans des paysages terrestres ou marins, dans le marché, à des échelles administratives plus élevées, et dans le monde entier est mesuré par des paramètres à la fois biophysiques et socio-économiques qui déterminent la dynamique du système. Les changements au niveau du système tendent à ne pas être attribués à un facteur étant donné que trop d'acteurs et de processus d'interaction entrent en jeu, mais ont sans doute contribué aux changements.

Les impacts peuvent avoir une importance locale et mondiale. Sauver une espèce locale unique a un impact mondial; ainsi qu'un impact local, puisque cela peut constituer une source de revenus pour l'écotourisme. Les **impacts d'importance mondiale** ont un impact local aussi, mais pas tous les **impacts locaux** ont une importance mondiale. Les **impacts sociaux et économiques** sont étudiés pour déterminer si les changements de comportement réduisent ou augmentent les menaces, et s'ils mènent à un développement durable.

années, voire même des décennies après l'achèvement du projet, notamment si le projet vise à réaliser un impact à grande échelle. En examinant plutôt la façon dont l'appui du FEM contribue à des progrès vers la réalisation d'un impact actuellement, le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM est capable d'évaluer dans quelle mesure l'aide du FEM est susceptible de conduire à la réalisation d'un impact à long terme, et la façon dont l'aide du FEM peut être modifiée pour augmenter la possibilité de réaliser un impact. Le progrès vers la réalisation d'un impact est mesuré en évaluant dans quelle mesure l'adoption à plus grande échelle des interventions du FEM par les gouvernements et autres parties prenantes se déroule actuellement ou à la fin du projet.

L'adoption à plus grande échelle se matérialise essentiellement par cinq mécanismes. Le premier est la **préservation**, par lequel l'intervention du FEM continue d'être mise en œuvre sans l'appui du FEM par des allocations budgétaires claires, des structures de mise en œuvre, et des cadres institutionnels définis par le gouvernement et/ou d'autres parties prenantes du projet. Le flux continu des bénéfices de l'intervention est important pour démontrer les avantages et encourager l'adoption par d'autres parties prenantes. Le deuxième est **l'intégration**, par lequel l'information, les leçons, ou les aspects spécifiques d'une initiative du FEM sont intégrés au sein d'une initiative plus large adoptée par les parties prenantes. Cela peut se produire non seulement par le biais des gouvernements mais aussi par les organisations de développement et d'autres secteurs. Le troisième est la **transposition**, par lequel une intervention du FEM est transposée à une échelle administrative ou écologique comparable, souvent dans des zones ou des régions géographiques différentes. Le quatrième est la **mise en œuvre à plus grande échelle**, par lequel les initiatives soutenues par le FEM sont mises en œuvre à une échelle géographique plus vaste, souvent élargie pour inclure de nouveaux aspects ou des préoccupations qui peuvent être de nature politique, administrative, économique ou écologique. Cela permet de répondre à des préoccupations

qui ne peuvent être traitées à petite échelle, et favorise la diffusion des contributions du FEM dans des zones contiguës au site du projet initial. Le cinquième, **le changement du marché**, se rapporte à des initiatives soutenues par le FEM favorisant la transformation du marché en influant sur l'offre et/ou la demande de biens et services qui contribuent aux avantages de l'environnement mondial. Cela peut comprendre les changements technologiques, les réformes politiques et réglementaires, et les instruments financiers.

L'adoption à plus grande échelle peut commencer durant la mise en œuvre du projet du FEM. Elle peut être intégrée au sein de la conception de l'initiative soutenue par le FEM. Les processus d'adoption à plus grande échelle peuvent intervenir à des moments différents et des échelles géographiques différentes, et peuvent se produire simultanément et interagir, déclenchant ainsi d'autres processus d'adoption à plus grande échelle. Par exemple, la transposition des aires protégées peut intervenir au niveau du site, tandis que l'intégration d'un système d'aires protégées se produit au niveau national.

Malgré les résultats très satisfaisants de certains projets, l'adoption à plus grande échelle peut être insignifiante jusqu'à ce que certains changements catalytiques se produisent au bon moment dans un contexte plus large. On s'attend à ce que l'adoption à plus grande échelle stimule des changements de comportement durables à plus grande échelle, ce qui à son tour favorise l'adoption à plus grande échelle, et aboutit finalement à réduire les problèmes environnementaux et améliorer l'état de l'environnement. Pour que l'impact se produise et dure, ces changements de comportement doivent être respectueux de l'environnement, socialement acceptables et économiquement faisables. Ainsi, le cadre suppose que, pour qu'un changement environnemental positif persiste, ces processus doivent également se traduire par l'adoption croissante d'approches de développement qui répondent aux besoins économiques et sociaux des individus de manière qui soit respectueuse de l'environnement.

L'appui du FEM ne se produit pas isolément; il influe souvent et est influencé par le contexte dans lequel les interventions sont mises en œuvre. Les conditions contextuelles sont généralement de nature politique, économique, et environnementale; elles comprennent également les caractéristiques sociales et les interactions des groupes de parties prenantes dans un contexte donné. Il est important de prendre en compte les multiples acteurs, les initiatives précédentes et actuelles liées à ce que le FEM tente de changer, ainsi que les événements et phénomènes historiques qui se produisent à différentes échelles géographiques et temporelles et qui ont favorisé ou entravé les progrès vers l'impact (par exemple, une convention développée à l'échelle mondiale peut renforcer le soutien politique à l'échelle nationale). Les conditions contextuelles futures présentent aussi des risques et des opportunités pour l'appui du FEM. C'est seulement en évaluant ces conditions, que les contributions du FEM au progrès vers la réalisation d'un impact peuvent être évaluées.

La réduction du stress et l'amélioration de l'état de l'environnement sont censées renforcer positivement l'adoption à plus grande échelle et le changement de comportement dans une relation de causalité cyclique, entraînant progressivement la réalisation d'un impact à plus grandes échelles au fil du temps. À l'instar des autres éléments du cadre de travail, l'impact peut se produire à l'échelle locale, nationale, régionale et mondiale à des moments différents ou simultanément, interagissant et définissant la nature et l'étendue de l'impact global dans le processus. Ainsi, l'impact est considéré non pas comme un objectif final pouvant être évalué de manière fixe, mais plutôt comme un objectif en constante évolution qui change avec le changement des conditions environnementales, que ce soit de manière positive ou négative, et avec l'adaptation du soutien du FEM et de son contexte aux conditions changeantes.

7.4 LES PROGRÈS VERS LA RÉALISATION D'UN IMPACT DES PROJETS ACHEVÉS

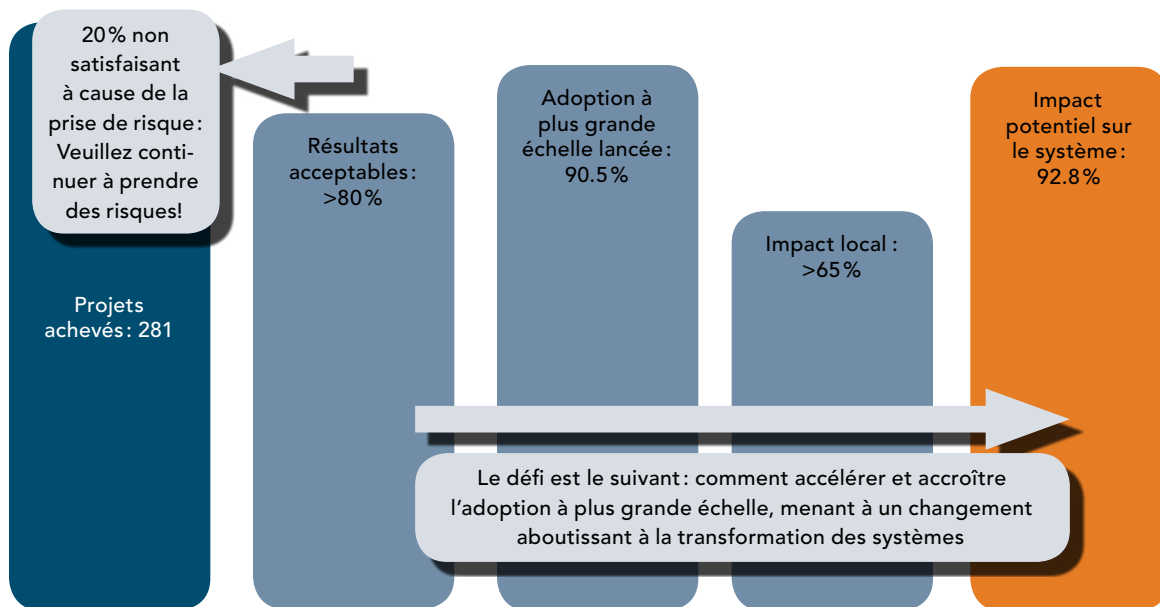
Le premier rapport du cinquième bilan global a présenté une analyse sur la base des évaluations d'impact depuis le quatrième bilan global, mettant l'accent sur l'importance de l'adoption à plus grande échelle qui se produit pendant et surtout après les interventions du FEM (GEF IEO 2013e). Cette étude pour le cinquième bilan global a porté essentiellement sur l'évaluation de l'étendue des progrès réalisés vers l'impact et sur les facteurs qui ont contribué à ce progrès ou l'ont entravé. Plus précisément, l'analyse visait à évaluer plus en détail trois aspects lors de l'achèvement du projet: (1) l'étendue de l'adoption à plus grande échelle; (2) l'étendue de la réduction du stress écologique et de l'amélioration de l'état de l'environnement; et (3) les facteurs qui contribuent aux progrès et entravent les progrès vers la réalisation d'un impact, à la fois liés au projet et au contexte plus large.

L'analyse approfondie du rapport final confirme les constatations du premier rapport qui signalent que seule une petite proportion de projets (7.2%) n'a réalisé ni une adoption à plus grande échelle ni un impact sur l'environnement (tableau 7.2 et figure 7.2). Ce pourcentage est nettement plus faible que le pourcentage de projets ayant des résultats insatisfaisants. D'autre part, un pourcentage relativement faible de projets (15.5%) a enregistré de bons résultats à la fois au niveau de l'adoption à plus grande échelle et de l'impact sur l'environnement. La grande majorité des projets a enregistré des résultats intermédiaires qui varient entre différents niveaux d'adoption à plus grande échelle initiée et mise en œuvre et différents niveaux de réalisation d'un impact sur l'environnement. Une majorité des projets (environ 60%) a réussi à adopter et mettre en œuvre la plupart ou certaines initiatives d'adoption à plus grande échelle. Environ 30% des projets ont initié ou prévu des initiatives d'adoption à plus grande échelle, mais n'ont pas encore réussi à les

TABLEAU 7.2 L'ÉTENDUE DES PROGRÈS ACCOMPLIS PAR LES PROJETS DU FEM VERS LA RÉALISATION D'UN IMPACT

ÉTENDUE DE L'ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE	% DES PROJETS DU FEM		
	AYANT DES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT	N'AYANT PAS D'EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT	TOTAL
La plupart des initiatives d'adoption à plus grande échelle adoptées/mises en œuvre	15,5	1,7	17,2
Quelques initiatives d'adoption à plus grande échelles adoptées/mises en œuvre	30,9	12,0	42,9
Certaines mesures d'adoption à plus grande échelle lancées	16,7	13,7	30,4
Aucune mesure significative d'adoption à plus grande échelle n'a été prise	2,0	7,2	9,5
Total	65,3	34,7	100,0

NOTE: $n = 401$; comprend uniquement les projets qui pourraient avoir pour conséquence la réduction du stress écologique.

FIGURE 7.2 LE PROGRÈS VERS LA RÉALISATION D'UN IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT APRÈS L'ACHÈVEMENT DU PROJET

adopter. Pour le reste des projets, aucune adoption significative à plus grande échelle n'a été signalée. La majorité des projets (65% environ) a réalisé un impact sur l'environnement.

De manière générale, les projets sur les eaux internationales comptent le plus grand pourcentage de

projets qui ont réussi une adoption à plus grande échelle (73%), suivis par les projets sur le changement climatique (66%), et les projets liés à la biodiversité (59%) (tableau 7.3).

Les projets liés à la biodiversité et au changement climatique, qui ont dominé l'ensemble des projets,

ont un pourcentage similaire de projets qui ont réalisé des effets positifs sur l'environnement : 70 % (tableau 7.4). La plupart des projets ont signalé que les pressions exercées sur les espèces, les habitats, le sol et l'eau ont été réduites uniquement sur le site, plutôt qu'à plus grande échelle. Pour les

projets sur le changement climatique, les réductions des émissions ont été signalées généralement au niveau de leurs marchés cibles. Ces constatations sont basées sur les résultats présentés à la fin du projet, lorsque les voies vers la réalisation d'un impact, dans de nombreux cas, commencent à

TABLEAU 7.3 L'ÉTENDUE DE L'ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE PAR DOMAINE D'INTERVENTION

DOMAINE D'INTERVENTION	% DES PROJETS DU FEM	
	LA PLUPART OU QUELQUES INITIATIVES D'ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE ADOPTÉES/MISES EN ŒUVRE	AUCUNE MESURE SIGNIFICATIVE D'ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE N'A ÉTÉ LANCÉE OU ADOPTÉE
Biodiversité	59	40
Changement climatique	66	34
Eaux internationales	73	27
Dégradation des sols	29	71
Projets plurisectoriels	42	57
SAO	60	40
POP	11	88

NOTE: Les données concernent tous les projets dans un domaine d'intervention donné, non pas seulement ceux pour lesquels l'adoption à plus grande échelle est prévue. Les résultats pour les domaines d'intervention des SAO et des POP sont présentés à titre d'information et ne sont pas censés conduire à des conclusions en raison du petit nombre de projets dans ces domaines d'intervention compris dans l'ensemble des évaluations.

TABLEAU 7.4 L'ÉTENDUE DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT PAR DOMAINE D'INTERVENTION

DOMAINE D'INTERVENTION	% DES PROJETS DU FEM		
	RÉDUCTION DU STRESS ÉCOLOGIQUE UNIQUEMENT	AMÉLIORATION DE L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT	TOTAL
Biodiversité	45	24	70
Changement climatique	71	n.a.	71
Eaux internationales	28	23	51
Dégradation des sols	14	14	28
Projets plurisectoriels	29	17	46
SAO	100	n.a.	100
POP	13	0	13

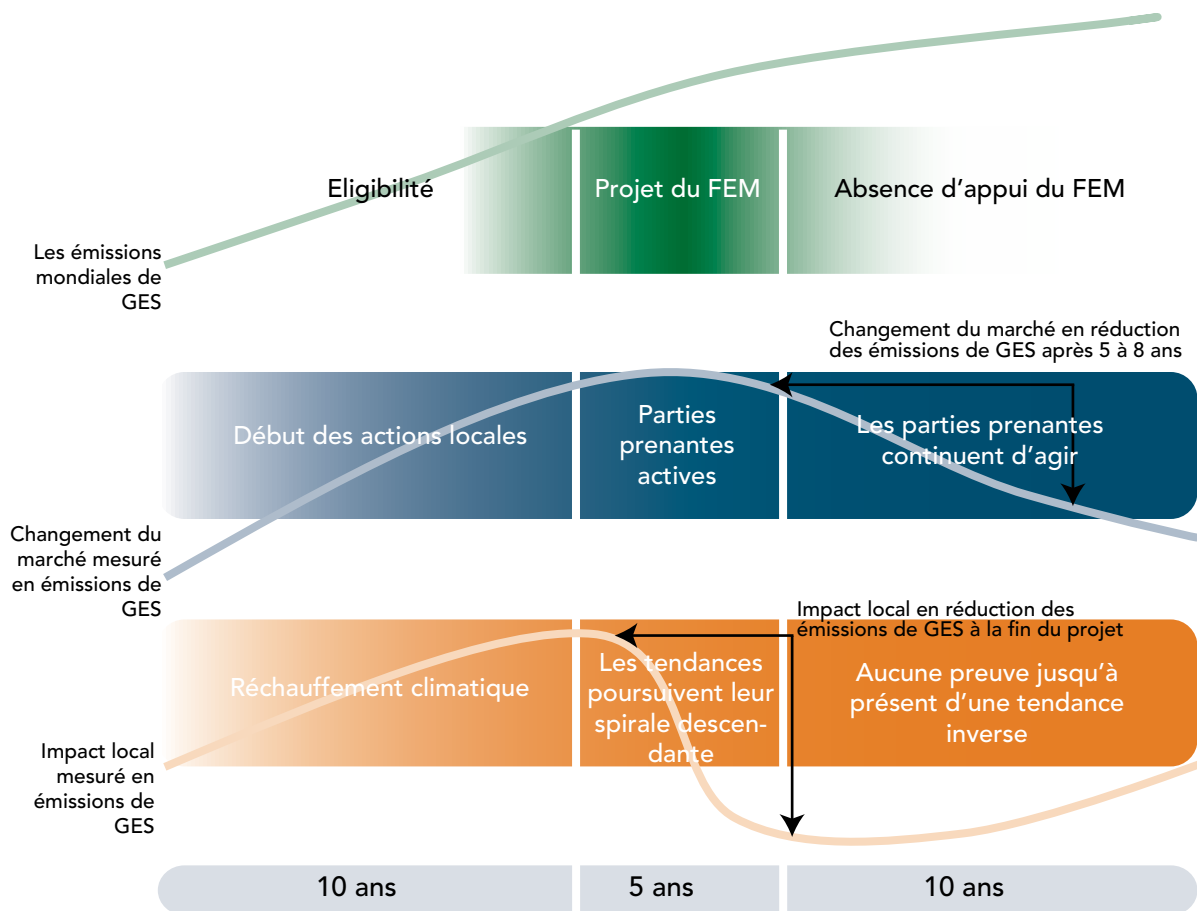
NOTE: n.a. = non applicable ; Les domaines d'intervention portant sur l'atmosphère ne sont pas censés signaler une amélioration de l'état de l'environnement, car il est seulement possible de mesurer la réduction des gaz émis dans l'atmosphère. Les données concernent tous les projets dans un domaine d'intervention donné, et non pas uniquement ceux qui pourraient avoir un impact. Les résultats pour les domaines d'intervention des SAO et des POP sont présentés à titre d'information et ne sont pas censés conduire à des conclusions en raison du petit nombre de projets dans ces domaines d'intervention compris dans l'ensemble des évaluations.

se manifester. Compte tenu de la longue période nécessaire pour réaliser de nombreux impacts sur l'environnement (illustrés par la figure 7.3), le pourcentage relativement faible de projets qui ont signalé l'amélioration de l'état de l'environnement n'est pas surprenant à ce moment précis. Ce qui peut être possible au cours de la période de l'appui du FEM, ce sont les questions liées à l'adoption à plus grande échelle, pour laquelle l'analyse montre que des améliorations peuvent être apportées.

L'intégration s'est révélée être la forme la plus commune d'adoption à plus grande échelle, suivie par la transposition, puis par le changement du marché.

Les types d'interventions les plus couramment intégrées sont les lois, les politiques et les réglementations (47 %), suivis par les cadres et les approches de gestion (41 %). Pour les autres mécanismes d'adoption à plus grande échelle, les types d'interventions les plus courants sont les stratégies de mise en œuvre. Les interventions se produisent pour la plupart des projets soit sur le site, soit à l'échelle nationale, et sont largement adoptées à la même échelle. Pour la mise en œuvre à plus grande échelle et le changement du marché, les interventions les plus largement adoptées commencent sur le site et sont adoptées à l'échelle nationale.

FIGURE 7.3 L'ILLUSTRATION D'UNE ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE PAR RAPPORT À UN IMPACT DANS LE CADRE D'UN PROJET DU FEM LIÉ AU CHANGEMENT CLIMATIQUE



NOTE: GES = gaz à effet de serre.

En règle générale, les lois, les politiques, les règlements et les cadres et approches de gestion se sont révélés être largement adoptés surtout par la sensibilisation des différents groupes de parties prenantes, les formant à renforcer leurs capacités, puis en créant des organismes d'exécution qui adopteraient ensuite ces interventions. Ces organismes, qu'ils soient composés de gouvernement ou de membres de la communauté ou des deux, se sont également révélés être des agents de résolution des conflits et des mécanismes de renforcement de la confiance. Il s'est avéré que les approches participatives facilitent efficacement l'élaboration de cadres de gestion et leur adoption ultérieure. Une forte participation s'est révélée conduire, dans de nombreux cas, à un changement de comportement positif, notamment quand les activités du projet se traduisent par des améliorations concrètes pour les parties prenantes.

Les projets liés au changement climatique étaient différents en ce sens que les technologies étaient le type d'intervention le plus largement adopté après les politiques et les réglementations. L'intégration s'est généralement produite en raison des incitations financières prévues par le gouvernement national pour adopter les technologies. La

transposition a été généralement prise en charge par le secteur privé en raison de données indiquant que la technologie est à la fois rentable et avantageuse. Ainsi, un bon suivi qui démontre les avantages d'une technologie est crucial pour son adoption à plus grande échelle.

Les facteurs influant sur l'étendue des progrès réalisés vers l'impact ont été classés en deux catégories : les facteurs liés aux projets et ceux associés au contexte. Le tableau 7.5 présente les facteurs qui ont été le plus souvent cités dans les évaluations finales comme favorisant ou entravant le progrès (sur un total de 33 facteurs identifiés). Les facteurs les plus courants qui affectent les progrès vers la réalisation d'un impact sont liés à des conditions et des événements qui échappent au contrôle d'un projet. Cependant, les principaux facteurs liés aux projets tels que la bonne participation des parties prenantes et l'allocation des ressources pour stimuler l'adoption à plus grande échelle pendant la mise en œuvre du projet, qui sont deux éléments liés à la bonne conception d'un projet, semblent jouer un rôle important, influençant les principaux facteurs contextuels tels que la participation du gouvernement et des autres parties prenantes.

TABLEAU 7.5 LES FACTEURS LES PLUS SOUVENT MENTIONNÉS DANS LES ÉVALUATIONS FINALES COMME ENTRAVANT LES PROGRÈS VERS LA RÉALISATION D'UN IMPACT

TYPE DE FACTEUR	CONTRIBUANT AU PROGRÈS	ENTRAVANT LE PROGRÈS
Lié au projet	<ul style="list-style-type: none"> Bonne participation des parties prenantes (48%) Technologie/approche très pertinente (36%) Processus d'adoption à plus grande échelle lancé en utilisant les ressources du projet (39%) 	<ul style="list-style-type: none"> Mauvaise conception du projet (38%) Aucune activité pour maintenir les résultats du projet (25%)
Contextuel	<ul style="list-style-type: none"> Soutien du gouvernement (57%) Les initiatives associées précédentes/en cours (55%) Soutien d'autres parties prenantes (42%) 	<ul style="list-style-type: none"> Autres conditions/événements politiques défavorables (40%) Conditions/événements/facteurs économiques défavorables (31%) Absence de soutien du gouvernement (26%)

NOTE: $n = 473$. Les chiffres entre parenthèses représentent le pourcentage visé dans les évaluations finales citant un facteur déterminé.

Une analyse des facteurs présents dans des projets qui ont connu moins de succès montre qu'un pourcentage nettement plus élevé de projets, qui ont moins réussi à mettre en œuvre l'adoption à plus grande échelle, révèle que les technologies inappropriées ou non pertinentes, un manque d'activités pour maintenir les résultats du projet, et une mauvaise conception du projet ont entravé les progrès vers la réalisation d'un impact. D'autre part, la bonne participation des parties prenantes, les technologies et/ou les approches pertinentes ainsi que les processus d'adoption à plus grande échelle lancés en utilisant les ressources du projet ont été cités plus souvent pour les projets les plus réussis. Ainsi, une grande partie du succès de l'adoption à plus grande échelle relève du contrôle du FEM, notamment au niveau de la conception du projet.

L'examen supplémentaire de ces facteurs en utilisant une analyse qualitative comparative a démontré que lorsque des processus d'adoption à plus grande échelles ont été initiés par le projet, d'autres parties prenantes ont apporté leur appui, et la conception du projet n'était pas mauvaise, de plus il y avait une probabilité de 88 % que le projet ait également adopté ou mis en œuvre certains ou la plupart des initiatives d'adoption à plus grande échelle. En outre, 59 % des cas de réussite ont été justifiés soit par l'ensemble des processus d'adoption à plus grande échelles initiés par le projet et l'existence d'initiatives actuelles ou antérieures qui étaient liées aux objectifs du projet soit, en l'absence de ces deux facteurs, par le grand appui du gouvernement et la bonne participation des parties prenantes, tant que la conception du projet n'était pas mauvaise. Inversement, une autre analyse a révélé que l'absence de processus d'adoption à plus grande échelle, le manque d'appui d'autres parties prenantes, la mauvaise conception des projets, et le manque d'appui du gouvernement ont donné lieu à une probabilité de 89 % que le projet ne réussisse pas non plus à mettre en œuvre l'adoption à plus grande échelle.

Cela confirme l'analyse initiale indiquant que les progrès vers l'impact pourraient être considérablement améliorés en intégrant les éléments de

conception dans des projets et des interventions qui mettent l'accent sur la participation du gouvernement et d'autres parties prenantes, et en lançant des processus d'adoption à plus grande échelle par l'utilisation des ressources – un résultat qui concorde avec les constatations tirées des évaluations à l'échelle des pays, y compris, par exemple, l'évaluation de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale. Plus précisément, il est également important que dans la phase de conception, les projets obtiennent la participation des parties prenantes afin de vérifier les hypothèses sur les besoins, les priorités et les capacités des parties prenantes à différentes échelles, de sorte que des approches appropriées soient utilisées avec chaque groupe ou pays, et les objectifs ne soient pas trop ambitieux. Les risques tels que la rotation du personnel et les changements dans les priorités du gouvernement (comme indiqué aussi dans les évaluations à l'échelle des pays) doivent être pris en compte dès le début pour permettre au projet de mettre en œuvre des mesures qui empêchent ces risques d'affecter les résultats du projet, ou au moins atténuent les effets de ces risques. Les activités qui renforcent les partenariats et favorisent la confiance entre les groupes de parties prenantes, les structures de mise en œuvre qui s'alignent avec ou s'appuient sur les cadres institutionnels existants à chaque échelle, et les approches qui tiennent compte des caractéristiques culturelles et historiques propres à chaque groupe de parties prenantes sont autant d'exemples de ces mesures.

Une comparaison entre l'étendue de l'adoption à plus grande échelle et le montant de l'aide financière allouée par le FEM lors de l'approbation du DG a montré qu'il n'y avait pas de différence significative entre le nombre de projets qui a réussi à atteindre les objectifs fixés et celui qui a moins réussi ayant reçu une aide financière inférieure à 10 millions de dollars¹. Ceci insinue que dans

1 Ce montant comprend l'aide financière accordée à la préparation du projet, étant donné que la conception du projet s'est révélée être un facteur important influençant l'étendue de l'adoption à plus grande échelle.

l'ensemble des financements accordés aux projets, l'adoption à plus grande échelle réussie dépend plus sur la mise en œuvre des activités facilitant le processus que sur le montant des fonds alloués au projet. Toutefois, seulement 8 (16 %) sur les 49 projets ayant reçu des subventions de 10 million de dollars et plus n'ont pas réussi à réaliser une plus grande adoption (tableau 7.6), ce qui indique que les projets bénéficiant de subventions de 10 million de dollars et plus ont tendance à être plus réussis. Un pourcentage plus élevé de projets réussis ayant ce niveau de financement a signalé un fort appui du gouvernement par rapport à ceux dont les niveaux de financement sont plus bas. Il n'y avait pas de lien apparent entre le type de mécanismes d'adoption à plus grande échelles en jeu et les montants du financement. Le montant de l'aide financière ne s'est pas révélé être également un facteur qui influe sur la qualité de la conception du projet. Aucune différence significative n'a été observée au niveau de l'étendue de l'adoption à plus grande échelle parmi les projets mis en œuvre dans les différentes régions géographiques ou dans différents niveaux de revenu des pays. Comme prévu en raison de la nature des interventions, les projets mondiaux avaient beaucoup moins de projets ayant réussi une adoption à plus grande échelle.

Les considérations stratégiques qui ont amené le FEM à déplacer son attention sur les éléments

moteurs qui réalisent un impact et sur les avantages sur l'environnement mondial sont essentielles. Ces changements sont importants et pourraient augmenter l'impact laissé par le FEM, mais ils doivent être exécutés et mises en œuvre par des interventions qui comprennent une variété équilibrée d'activités visant à intégrer des facteurs favorisant l'adoption à plus grande échelle, de sorte que les facteurs contextuels négatifs soient mieux atténués ou surmontés.

Le portefeuille des projets achevés du FEM comprend de nombreuses expériences sur les facteurs qui empêchent et contribuent à l'adoption à plus grande échelle et aux progrès vers la réalisation d'un impact. Le FEM doit apprendre de ces expériences et les utiliser pour améliorer la conception des projets dans les futurs programmes et stratégies. L'accent mis sur la gestion et l'acquisition des connaissances représente une opportunité à cet égard. Une communauté de pratiques et/ou une plate-forme d'apprentissage formées de praticiens dans les Entités du FEM, les pays et les projets pourraient être mises en place, avec la participation du Secrétariat, du STAP et du Bureau indépendant de l'évaluation afin d'échanger les leçons apprises et améliorer l'élaboration future des interventions du FEM, en mettant l'accent sur un renforcement supplémentaire des approches d'adoption à plus grande échelle.

TABLEAU 7.6 L'ÉTENDUE DE L'ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE PAR MONTANT DE L'AIDE DU FEM

AIDE DU FEM	PROJETS AYANT RÉUSSI PLUS QUE D'AUTRES À APPLIQUER L'ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE		PROJETS AYANT RÉUSSI MOINS QUE D'AUTRES À APPLIQUER L'ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE	
	NOMBRE	%	NOMBRE	%
1 million de dollars ou moins	104	50	105	50
Plus de 1 million de dollars mais moins que 5 millions de dollars	69	61	44	39
5 million de dollars ou plus mais moins que 10 million de dollars	63	62	39	38
10 million de dollars ou plus	41	84	8	16

7.5 LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le FEM a été un pionnier en matière de participation de la société civile dans le domaine de l'environnement mondial depuis sa création. Il a régulièrement mis en place et renforcé des mécanismes à plusieurs niveaux pour garantir la participation. Il a veillé régulièrement à répondre aux demandes de la société civile pour obtenir une plus grande participation et a produit de nombreux documents officiels à titre de preuve. Le FEM s'est tourné vers des sources internes et externes pour développer les moyens d'attirer la société civile. Le document technique 14 du cinquième bilan global signale la sous-étude entreprise pour évaluer la situation actuelle de la participation de la société civile. Il soulève plusieurs questions, décrites ci-dessous.

Les termes « société civile » et « participation » n'ont pas de définition standard dans le partenariat du FEM. Les différentes définitions utilisées par les Entités du FEM et à différents niveaux du fonds posent des difficultés au niveau du suivi de la participation. De même, le terme « société civile » est expliqué de manière différente par les Entités du FEM. Bien que la tendance consiste à faire une distinction entre les ONG et les organisations communautaires, la catégorie des ONG comprend souvent des entités très différentes, ce qui conduit par exemple, à associer dans un seul indicateur les résultats de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et d'une organisation nationale de peuples autochtones.

La politique du FEM sur la participation du public (GEF 1996) est obsolète, n'est pas systématiquement mise en œuvre, et est inefficace. Toutefois, son appel à rendre compte de la participation des OSC dans chaque projet est très clair. En dépit de cette directive officielle, il n'existe pas de pratique systématique appliquée à l'intérieur du FEM pour surveiller la participation des OSC. Le seul suivi mené à ce jour se traduit par une compilation irrégulière

des projets exécutés par des OSC. Cet indicateur est susceptible d'être incomplet, occultant ainsi de nombreux efforts menés par les OSC.

Le volume des aides financières allouées à l'ensemble des projets de grande envergure, de moyenne envergure, et de projets relevant du programme de microfinancements exécutés par les OSC a oscillé autour de 250 millions de dollars depuis le FEM-2 (150 millions de dollars pour les projets de grande et de moyenne envergure uniquement). En présence et en l'absence des projets relevant du programme de microfinancements, le volume des projets exécutés par les OSC n'a jamais représenté 15% du portefeuille du FEM, officiellement requis par le Conseil au Forum des OSC en 2010.

Il a été prouvé que les projets exécutés par les organisations de la société civile (OSC) ont des effets positifs sur l'environnement et apportent une valeur ajoutée aux projets du FEM à l'échelle locale et à des niveaux nettement plus élevés que les projets non exécutés par les OSC. Ils représentent un investissement important du FEM dans les efforts déployés par la société civile, avec un volume de subvention qui s'élève à 1,1 milliards de dollars (735 millions de dollars accordé aux projets de grande et de moyenne envergure énumérés dans le Système intégré de gestion des projets et 425 millions de dollars accordé aux projets relevant du PMF) tout au long de l'histoire du FEM. Les résultats de la grande majorité de ces projets ont été jugés modérément satisfaisants. Cette performance et le cofinancement levé par les agents exécuteurs des OSC (3,4 milliards de dollars) démontrent la valeur ajoutée pour la réalisation d'avantages pour l'environnement mondial grâce à l'impact local.

Malgré ce bilan solide, et bien que systématiquement comprise dans les affaires du FEM, la participation de la société civile au sein du FEM cesse souvent d'être significative. Plusieurs facteurs appuient cette constatation, y compris les relations entre les OSC et les gouvernements; l'interprétation de la participation significative et pertinente; et les mécanismes complexes qui ne parviennent pas à assurer et rendre compte d'une telle participation,

telle que stipulée dans la politique sur la participation du public.

Tout effort futur pour améliorer la participation de la société civile au sein du FEM bénéficierait d'une définition plus précise de ce que le terme comprend. Il serait utile **d'examiner les catégories de la société civile** qui permettent de faire une distinction entre les différents types d'OSC. Cette question doit être examinée plus en profondeur.

La mise à jour de la politique de 1996 facilitera considérablement toute tentative visant à renforcer davantage la participation des OSC au sein du FEM. Un document doit être élaboré, comprenant la compréhension actuelle des relations entre les parties prenantes et leur valeur ajoutée respective. Il doit avoir plus d'autorité et être normatif, et doit utiliser des termes audacieux et exiger des résultats concrets. L'effort pourrait également transformer une déclaration sur la participation du public en une politique et des lignes directrices mieux réfléchies pour la participation de la société civile, ce qui était apparemment initialement prévu.

Il convient surtout de renforcer les mécanismes existants pour mettre en œuvre le paragraphe 5 de la politique actuelle sur la participation du public : « Tous les projets financés par le FEM devraient avoir une documentation complète sur la participation du public ». A l'instar des questions d'égalité des sexes (voir section 7.8), les projets du FEM bénéficieraient d'une participation plus systématique et significative de la société civile dès les premières phases de l'effort. Un examen en cours doit être complété sur la façon d'adapter le Système intégré de gestion des projets, de manière à ce qu'il soit conforme de façon créative aux exigences en matière de documentation, fournissant ainsi des techniques plus simples et directes pour **suivre la participation** des OSC.

Des efforts supplémentaires pour améliorer davantage la participation des OSC au sein du FEM pourraient comprendre entre autres ce qui suit :

- Élaborer des directives pour les points focaux du FEM et les Entités du FEM qui guident la mise en

œuvre adéquate de la politique sur la participation du public.

- Chercher des indicateurs utiles qui pourront saisir la participation significative des OSC à plusieurs phases du cycle de projet sans imposer des charges supplémentaires sur le système de gestion axée sur les résultats et ralentir le cycle d'approbation.
- Fournir des directives au sujet des interprétations très différentes de ce que représente la participation appropriée et significative pour tout type de projet du FEM dans de multiples contextes culturels.
- Envisager des techniques afin d'aligner de façon plus transparente les données des OSC du Système intégré de gestion des projets et du programme de microfinancements pour démontrer la participation mondiale des OSC, mais sans entraver les protocoles bien établis mis en place dans chaque système.
- Envisager l'ajout de texte qui engage plus délibérément les points focaux nationaux (dans leurs lettres d'approbation pour chaque projet) vis-à-vis de la participation significative des parties prenantes de la société civile.
- Évaluer la possibilité d'atteindre le niveau proposé de 15 % du financement du FEM aux projets de moyenne et de grande envergure exécutés par les OSC (à l'échelle mondiale, régionale et nationale).
- Envisager de réaliser des examens réguliers du Réseau d'ONG du FEM comme étant le lien principal du FEM avec la société civile.
- Envisager d'effectuer une enquête annuelle indépendante, bien conçue, testée et traduite auprès des membres du Réseau d'ONG du FEM afin de suivre régulièrement l'évolution de la participation significative des OSC.

Le FEM a longtemps été pionnier en matière de partenariat avec les OSC et de canalisation de l'énergie vers la réalisation d'effets positifs sur

l'environnement. Il n'y a aucune raison de voir ce rôle diminué. Le défi consiste actuellement à prendre quelques mesures audacieuses pour passer de la **participation** de la société civile à l'**engagement significatif** dans la gouvernance du FEM. Pour ce faire, la plupart des mécanismes existent déjà dans les décisions du Conseil et dans le modèle d'intervention du FEM. Pour certains, il est peut-être temps de les sortir de leurs placards, de les dépoussiérer, et après avoir effectué des améliorations mineures, de les emporter pour tenir compte de manière plus systématique des efforts impressionnants de la société civile que le FEM n'a jamais cessé de soutenir.

La participation de la société civile devrait être stimulée et encouragée à l'échelle des pays. La recommandation concernant la programmation comprend cet élément qui est le plus important. Les recommandations spécifiques supplémentaires suivantes doivent être prises en compte :

- 27 La politique de participation du public doit être mise à jour et intégrée à l'ensemble des directives de programmation au sein du FEM.
- 28 Le Système intégré de gestion des projets du FEM devrait étudier les possibilités de recueillir systématiquement des données sur les éléments de la participation de la société civile au sein du FEM, sans augmenter davantage la charge que constituent les comptes rendus et le suivi au sein du FEM.
- 29 Les évaluations finales doivent comprendre des questions sur la participation avec les OSC afin de s'assurer que les évaluateurs saisissent les leçons apprises et les réalisations.

7.6 LE PROGRAMME DE MICROFINANCEMENTS

L'interaction la plus réussie et la plus reconnue à l'échelle internationale avec les OSC prend sans doute lieu à travers le Programme de microfinancements du FEM. L'évaluation conjointe en cours réalisée par le Programme de microfinancements et

le Bureau d'évaluation du PNUD a fourni un rapport de première étape pour l'intégration des résultats dans le cinquième bilan global. L'évaluation a conclu que le Programme de microfinancements demeure très pertinent au niveau des problèmes environnementaux mondiaux et de l'aide qu'il fournit aux communautés locales pour y faire face dans le cadre de leurs conditions socio-économiques existantes.

L'évaluation constate que le nombre de pays participant au Programme de microfinancements a considérablement augmenté au cours de FEM-5. Les nouveaux pays comprennent une grande proportion de petits États insulaires en développement, de pays les moins avancés et d'États fragiles ou touchés par les conflits. Ceci s'accorde avec les décisions prises par le Conseil du FEM en novembre 2007 sur la politique de mise à jour pour le Programme de microfinancements et l'accès de ce programme aux ressources du système d'allocation du FEM (actuellement la STAR). Ces changements ont eu un certain nombre de résultats positifs ainsi que des effets négatifs; ceux-ci peuvent être examinés plus en profondeur dans la deuxième phase de l'évaluation.

La première phase du rapport d'évaluation du Programme de microfinancements conclut également que le programme continue d'être efficace, notamment au niveau des aides individuelles. Lentement mais sûrement, l'ensemble des aides a des effets cumulatifs et synergiques à l'échelle nationale et infranationale. L'interaction du programme avec d'autres appuis du FEM a pris une tournure intéressante; un exemple récent tiré de l'évaluation des portefeuilles-pays du FEM en Tanzanie a déduit que le programme a fourni des services à d'autres projets du FEM qui visaient à atteindre spécifiquement les communautés locales. En général, cette interaction pourrait et devrait être étudiée davantage à l'échelle des pays dans le cadre des exercices de programmation.

Les coûts de gestion du programme sont demeurés en grande partie stable. Les coûts de soutien aux programmes, notamment le suivi et l'évaluation, le développement des capacités et la gestion des

connaissances, ont quelque peu augmenté, car ces services sont de plus en plus demandés. Toutefois, la décision du Conseil de relier les coûts à la performance et aux services rendus (GEF 2007) n'a pas été pleinement adoptée. Des mesures visant à renforcer la gestion centrale du programme ont été prises, mais elles ne compensent pas les faiblesses de la structure globale de gouvernance.

Des progrès considérables ont été accomplis en matière de suivi et d'évaluation dans le programme de microfinancements depuis 2008. Toutefois, d'autres améliorations au système sont justifiées, compte tenu des grandes difficultés d'effectuer un suivi et une évaluation efficaces dans le cadre d'un programme mondial et multinational tel que le programme de microfinancements, et des exigences irréalistes imposées sur lui. Le suivi et l'évaluation dans le cadre du programme fournissent une preuve supplémentaire que les exigences de la gestion axée sur les résultats et du suivi et de l'évaluation alourdissent la tâche du FEM.

La nature du programme de microfinancements en tant que programme institutionnel du FEM doit être mieux prise en compte. Les liens étroits entre le programme central et les programmes de microfinancement mis à jour doivent être maintenus, non pas en ce qui a trait aux questions de gestion, mais pour soutenir l'apprentissage et assurer une orientation stratégique. Un comité directeur a été mis en place pour fournir des directives stratégiques, mais après un début prometteur, il est devenu en grande partie axé sur les questions opérationnelles. Ce comité doit être relancé (et, si nécessaire, sa composition doit être revue) pour résoudre la question de son rôle vis-à-vis de la reddition de compte du PNUD et des responsabilités fiduciaires de mise en œuvre du programme par deux mécanismes distincts (les projets de grande envergure et l'équipe de gestion du programme central du programme de microfinancements), prendre en compte la nature institutionnelle du programme, et apporter une réponse administrative à la première phase de l'évaluation.

L'approche de base du programme de microfinancements consistait à (1) accorder de petites

subventions pour soutenir les communautés locales dans la lutte contre les problèmes environnementaux qui sont d'importance mondiale; (2) tirer des leçons des solutions et permettre à d'autres communautés locales ailleurs de les adopter; et (3) s'engager auprès du portefeuille plus large du FEM dans un pays, soit comme source d'inspiration pour les projets de moyenne et de grande envergure ou, comme on le voit en Tanzanie, pour permettre aux solutions apportées à des projets de moyenne et de grande envergure d'être adoptées par les communautés locales. A cet effet, le programme soutient les comités directeurs nationaux, qui devraient rester ou devenir des partenaires solides dans les exercices nationaux de programmation.

Cela conduit à deux recommandations pour la reconstitution des ressources qui doivent être intégrées dans la programmation du FEM-6:

- 30 Le Comité directeur du Programme de microfinancements devrait être relancé, renforcé si nécessaire, et collaborer avec le PNUD et le Secrétariat du FEM pour garantir le caractère institutionnel du programme et fournir des directives stratégiques pour déterminer les orientations futures et la modalité du programme.
- 31 Le nouveau comité directeur doit être invité à apporter une réponse administrative à la première et deuxième phase de l'évaluation du Programme de microfinancements. Le Conseil devrait examiner cette réponse puisqu'il est le gardien des programmes institutionnels.

7.7 LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

Le document technique 13 du cinquième bilan global rend compte de l'examen de la participation du FEM dans le secteur privé qui a été entrepris dans le cadre du cinquième bilan global. L'étude conclut que le FEM a réussi à collaborer avec une grande variété d'entités à but lucratif qui varient au niveau du secteur, de la taille, et des approches adoptées à l'égard des questions environnementales.

Conformément à la diversité qui se trouve au sein du secteur privé, le FEM a collaboré avec une grande variété d'entités commerciales à but lucratif allant des sociétés multinationales; aux grandes entreprises et institutions financières nationales; jusqu'au micro, petites et moyennes entreprises. Outre les personnes morales, les accords institutionnels peuvent prévoir des partenariats entre le secteur public et privé, des alliances entre le secteur public et privé, des coopérations, et d'autres accords de copropriété. La plupart des activités ont été menées à travers des projets nationaux; étant donné que les projets mondiaux et régionaux ayant tendance à obtenir une participation limitée.

La collaboration du FEM avec ces entités a été un succès, la performance du secteur privé étant aussi bonne que celle du portefeuille du secteur non privé (environ 80% des projets ayant été jugés au moins modérément réussis). Il n'y a pas de différence de notation parmi les projets qui ont utilisé une modalité qui ne repose pas sur des subventions par opposition à une modalité reposant sur des subventions. Les cas de participation réussie ont conduit à de nombreux cas d'adoption à plus grande échelle des stratégies de mise en œuvre, des technologies, des approches, et/ou des accords structurels, y compris des exemples notables de mise en œuvre à grande échelle et de changement des marchés, notamment dans le domaine d'intervention du changement climatique.

Le financement du FEM pour introduire un ensemble d'améliorations, notamment avec les gouvernements, aux cadres réglementaires et politiques et intermédiaires financiers, a entraîné de grands changements des marchés pour la participation du secteur privé dans les interventions respectueuses de l'environnement. Les cadres réglementaires et la politique en faveur de l'environnement sont des indicateurs d'un climat favorable à la réalisation d'effets positifs sur l'environnement mondial. L'absence d'engagement des pays à l'égard de l'application de normes de conformité peut entraver la réalisation de résultats, tandis que des mesures d'incitation appropriées prévues dans les politiques contribuent à la participation réussie

du secteur privé au sein du FEM. Les projets avec une participation du secteur privé sont beaucoup plus susceptibles de contribuer au développement et à l'introduction de nouveaux mécanismes financiers et au changement du marché. 52% des projets du secteur privé ont abouti à un changement du marché, contre 21 % des projets dans lesquels le secteur privé n'a pas participé.

Des exemples historiques de la participation du secteur privé ne correspondent pas à la prévalence prévue dans les domaines d'intervention, ce qui définit clairement un rôle pour le secteur privé. L'ensemble des évaluations suggère qu'il est plus facile de mettre l'accent sur la participation du secteur privé dans le domaine du changement climatique, suivi par la biodiversité, les projets plurisectoriels et les POP. Alors que tous les domaines d'intervention ont constamment identifié le secteur privé dans leurs stratégies des domaines d'intervention (FEM-3, le FEM-4, le FEM-5, et proposé pour le FEM-6), il était beaucoup plus facile de trouver des exemples de projets ayant obtenu la participation du secteur privé dans les domaines d'intervention du changement climatique, de la biodiversité et des substances appauvrissant la couche d'ozone que dans les domaines des eaux internationales, de la dégradation des sols, ou des POP.

Le rôle des entreprises et de l'industrie dans la promotion du développement durable a augmenté au cours du temps durant lequel le FEM opérait, et continue de croître. Les initiatives nouvelles et élargies de viabilité institutionnelle et la croissance d'entreprises viables témoignent du rôle croissant du secteur privé. Alors que ces efforts menés par des entreprises pionnières reflètent des lueurs d'espoir au niveau de la viabilité, les principales tendances environnementales continuent de faire état d'une dégradation, et les coûts prévus des mesures d'atténuation sont bien au-delà de la capacité des institutions publiques.

Ces mêmes institutions publiques fournissent souvent également des subventions aux combustibles fossiles et à l'utilisation non durable de l'eau, à la pêche, à l'agriculture et au transport visant

à promouvoir le “ bien social ” et à protéger les intérêts des pauvres, en particulier dans les pays en développement. Mais tandis que les subventions peuvent être bénéfiques, telles que celles visant à promouvoir des technologies plus propres et plus efficaces et/ou à améliorer l'accès des ménages pauvres aux formes modernes d'énergie, les subventions nuisibles apportées aux pratiques non durables sont actuellement 10 fois aussi élevées que les fonds nécessaires pour un avenir durable. De telles subventions peuvent aussi couvrir en fin de compte les coûts d'exploitation normalement supportés par le secteur privé dans la fabrication, la production, et d'autres processus industriels, et améliorer l'accès aux sources d'énergie à des prix plus abordables. En conséquence, la consommation d'énergie liée aux combustibles fossiles peut être augmentée, notamment dans les pays développés, aggravant les émissions et une crise environnementale en constante évolution.

Les efforts du FEM pour collaborer avec le secteur privé doivent concorder avec les efforts visant à accroître l'adhésion des pays. La capacité du FEM à obtenir la participation du secteur privé a diminué au cours du FEM-4 en raison du système d'allocation des ressources mis en place. La participation durant FEM-5 a légèrement augmenté, mais accuse toujours du retard en termes de nombre et de dollar par rapport aux volumes enregistrés durant les phases précédentes. L'examen à mi-parcours du Système transparent d'allocation des ressources (STAR) ne comprend pas une analyse de l'impact du STAR sur la participation du secteur privé, étant donné que les engagements directs du portefeuille ont trop diminué pour mériter d'être analysée (GEF IEO 2013d). Le système d'allocation des ressources et la STAR ont conduit à une participation plus active des organismes gouvernementaux. L'examen à mi-parcours du STAR indique qu'en raison du cadre révisé, l'adhésion des pays au portefeuille du FEM continue d'augmenter, quoique au détriment d'une collaboration plus faible avec le secteur privé. Avec un système d'allocation comme la STAR, une coopération solide avec des entreprises à but lucratif doit être intégrée dans les stratégies et les

priorités nationales, conformément aux directives des conventions.

Les leçons tirées de la plate-forme du Fonds pour la Terre, qui a été conçue pour la collaboration avec le secteur privé, révèlent que les plans visant à attirer un volume important de financement privé pour s'ajouter aux fonds du FEM ne se sont pas matérialisés et n'étaient pas réalistes. D'autre part, certains des projets réguliers de grande envergure liés à l'atténuation du changement climatique ont réussi à obtenir la participation du secteur privé et à amorcer un changement des marchés.

Les recommandations suivantes doivent être prises en compte lors du développement de la participation du secteur privé durant FEM-6 :

- 32 Le Système intégré de gestion des projets du FEM devrait étudier les possibilités de recueillir systématiquement des données sur les éléments de la participation de la société civile au sein du FEM, sans augmenter davantage la charge que constituent les comptes rendus et le suivi au sein du FEM.
- 33 Le FEM devrait tenir compte des différentes circonstances des pays et régions éligibles à l'aide du FEM et encourager les pays à prendre en considération la participation du secteur privé lors de l'établissement des priorités et l'identification du portefeuille pour le FEM-6.
- 34 Les approches des domaines d'intervention et des domaines multisectoriels devraient prendre en considération la façon dont la participation du secteur privé peut répondre aux besoins des secteurs les plus affectés par la dégradation de l'état de l'environnement.
- 35 Le FEM doit développer et partager les connaissances sur la façon dont les entités du secteur privé pouvaient et ont participé à l'appui du FEM, notamment pour ce qui a trait à la durée du cycle de projet, à l'atténuation des risques, à la transformation du marché, et à la reconnaissance / au parrainage.

- 36 Les évaluations finales devraient comprendre des questions sur la participation du secteur privé afin de s'assurer que les évaluateurs saisissent les leçons apprises et les réalisations.

7.8 L'INTÉGRATION DE L'ÉGALITÉ DES SEXES

La question de l'égalité des sexes est un aspect très important de la théorie du changement du FEM, car elle est l'un des principaux chemins permettant d'atteindre un changement de comportement qui conduira à l'adoption à plus grande échelle de solutions durables aux problèmes de l'environnement mondial. Porter plus d'attention aux questions sociales et aux questions d'égalité des sexes n'est donc ni un luxe ni un complément, mais un élément de base des liens de causalité pour la réduction des problèmes environnementaux, et l'amélioration de l'état de l'environnement.

Le quatrième bilan global a évalué l'intégration de l'égalité des sexes au sein du FEM en 2009 dans un document technique qui a souligné la nécessité d'établir une politique rationalisée multisectorielle d'égalité entre les sexes dans les opérations du FEM (Awori 2009). Le quatrième bilan global a noté que « les questions sociales et les questions de parité homme-femme ne sont pas systématiquement abordées dans les stratégies et projets du FEM, et le Fonds ne peut pas compter entièrement sur les politiques sociales et les questions d'égalité entre les sexes de ses organismes » (GEF IEO 2010b). Notamment, la Recommandation 7 du quatrième bilan global a déclaré que la performance du projet devrait être renforcée davantage par des directives améliorées, un meilleur mécanisme de défraiement, et le renforcement des questions sociales et les questions de parité homme-femme. Le quatrième bilan global a également proposé que les révisions des directives et pratiques de l'évaluation finale soient incluses dans la prochaine révision de la politique de suivi et d'évaluation du FEM.

La politique du FEM en matière d'intégration de l'égalité des sexes, qui répond aux principales

préoccupations du quatrième bilan global, a été adoptée en mai 2011. Le document technique 16 du cinquième bilan global axe la recherche d'éléments d'évaluation sur deux questions : quelle est la base sur laquelle la politique devra être jugée à l'avenir ; et qu'est qui a été accompli jusqu'à présent à la lumière de cette base.

Les 281 projets réalisés depuis le quatrième bilan global ont été analysés sur les questions d'égalité des sexes. Parmi ces projets, 124 n'ont pas pris en compte l'égalité des sexes et il n'était pas prévu qu'ils le fassent. Parmi les 157 projets restants, 55 ont réussi à prendre en compte l'égalité des sexes dans leur conception et leur mise en œuvre. 59 autres projets ont mentionnés la parité homme-femme, mais ne l'ont pas intégrée dans leurs activités. Les 43 projets restants se sont considérés « non concernés par l'égalité des sexes », et donc ne comprenaient aucune référence à l'égalité des sexes dans leur conception ou la mise en œuvre ; Cependant, leurs évaluations finales fournissent la preuve que la parité homme-femme était en fait pertinente vis-à-vis de ces projets. Omettre d'accorder une attention aux questions d'égalité des sexes lorsque nécessaire aurait pu avoir des conséquences négatives imprévues liées à l'égalité des sexes.

L'étude de base révèle que de nombreux promoteurs de projets du FEM ne sont pas suffisamment au courant des questions d'égalité des sexes, et peuvent par inadvertance concevoir et mettre en œuvre des projets ayant des impacts potentiels négatifs sur l'égalité des sexes. D'autre part, elle révèle que de nombreux promoteurs de projets peuvent aborder de manière appropriée les questions relatives à la parité hommes-femmes. Ainsi elle montre une pratique divisée, où chacun doit apprendre de l'autre, et où les meilleures pratiques internationales devraient être introduites dans les programmes et projets.

Un examen des projets approuvés par le DG en vertu du FEM-5 a noté une augmentation de la proportion des projets qui visent à intégrer l'égalité des sexes de 22 % à 31 %, et une diminution des projets qui la considèrent non pertinentes de 78 % à

68 %, suite à l'adoption de la politique d'intégration de l'égalité des sexes. Toutefois, 22 % des projets approuvés par le DG qui ont été classés comme non concernés par l'égalité des sexes sont en fait considérés pertinents par l'équipe d'évaluation de cette sous-étude, qui comprend une expertise en matière d'égalité des sexes qui n'est pas facilement accessible au Secrétariat.

En outre, 40 % des projets approuvés par le DG après mai 2011 comprenaient uniquement une mention superficielle des questions relatives à l'égalité des sexes, parfois à travers l'insertion de paragraphes génériques standards. Cela démontre que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour mettre en œuvre la politique d'intégration de l'égalité des sexes, notamment pour comprendre quels sont les projets pertinents vis-à-vis de l'égalité des sexes et comment aborder ces questions. Une modalité spécifique du FEM montre la voie à suivre : un changement majeur s'est produit à la fin de 2011 au niveau des activités habilitantes, les propositions qui prennent en compte l'égalité des sexes ayant augmenté considérablement et ceux qui ont porté une attention superficielle à cette question ayant diminué de manière significative. Seule une des activités habilitantes a omis gravement d'accorder une attention à l'égalité des sexes.

Ces améliorations peuvent être liées à l'adoption récente par plusieurs organismes du FEM de politiques d'intégration de l'égalité des sexes pour leurs activités opérationnelles. Des exemples de meilleures pratiques internationales adoptées par le FIDA, le PNUD et la Banque mondiale fournissent des directives sur lesquelles on pourrait se baser. Le Fonds d'investissement pour le climat a également adopté des outils utiles qui pourraient être incorporés dans les directives du FEM. Ces outils pourraient fournir des directives au FEM pour l'amélioration de la conception des projets et les processus d'approbation, de sorte que les questions relatives à l'égalité des sexes soient effectivement intégrées dans les projets du FEM.

Le FEM a réalisé des progrès en répondant aux constatations et recommandations du quatrième

bilan global et à d'autres relatives à la prise en compte de l'égalité des sexes. Une politique sur l'intégration de l'égalité des sexes a été élaborée et adoptée, qui précise l'engagement en faveur de l'intégration de l'égalité des sexes et ses éléments au sein du FEM. Un point focal chargé de l'égalité des sexes a été désigné au Secrétariat du FEM pendant FEM-5, un examen régulier portant sur l'égalité des sexes et un suivi du portefeuille ont été menés à travers le processus d'examen annuel du suivi depuis 2011.

Malgré l'adoption de la politique sur l'intégration de l'égalité des sexes, le développement des capacités du Secrétariat du FEM a été limité dans ce domaine. Le Secrétariat dispose uniquement d'un point focal à temps partiel chargé de la question de l'égalité des sexes, les gestionnaires de programme ont reçu une formation limitée en matière d'égalité des sexes, et il n'y a pas de directives pour l'intégration de cette question dans les activités des projets. Pour mettre en œuvre cette politique de manière appropriée, le Secrétariat du FEM et ses organismes ont besoin de ressources et de soutien.

La politique prévoit le suivi et l'évaluation du progrès accompli en matière de prise en compte de l'égalité des sexes et l'intégration d'experts dans les projets. Alors que les résultats de l'évaluation des approbations du DG révèlent un changement au niveau des activités habilitantes qui ont porté une attention particulière à la question de l'égalité des sexes, il sera important d'examiner les évaluations finales de ces projets quand elles seront disponibles.

Cela conduit plus précisément à émettre les recommandations suivantes :

- 37 Le FEM doit adopter un plan d'action pour mettre en œuvre sa politique d'intégration de l'égalité des sexes. Ce plan devrait être doté de ressources suffisantes. Plus important encore, le Secrétariat a besoin d'un expert dans ce domaine qui peut jouer le rôle de modérateur, coordinateur et créateur de liens.

- 38 Le STAP pourrait être invité à donner des conseils sur les questions relatives à l'égalité des sexes dans certains domaines très techniques du FEM.
- 39 La diffusion et l'échange des connaissances devraient devenir des instruments importants pour veiller à ce que les promoteurs de projets soient au courant de ce qui marche ou ne marche pas afin de s'assurer que les projets intègrent les questions liées à l'égalité des sexes.
- 40 Les évaluations finales doivent comprendre des questions sur l'égalité des sexes afin de s'assurer que les évaluateurs vérifient si des dommages involontaires ou des réalisations positives en matière d'égalité des sexes se sont produits.

LES DÉFIS À RELEVER POUR ATTEINDRE UNE ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE

8.1 L'AVENIR DES DOMAINES D'INTERVENTION

Le premier rapport du cinquième bilan global fournit des éléments de preuve tirés de plusieurs évaluations signalant l'émergence de projets et programmes plurisectoriels comme nouvelle modalité du FEM (GEF IEO 2013e). Cela pose des défis pour l'élaboration des stratégies pour FEM-6.

Plusieurs sous-études du cinquième bilan global soulignent la forte émergence de projets et programmes plurisectoriels au sein du portefeuille en réponse aux directives reçues au titre des conventions et à l'échelle des pays. Les preuves tirées des études d'impact, qui ont examiné en profondeur l'appui du FEM dans la mer de Chine méridionale et les zones adjacentes, soulignent l'importance d'une approche programmatique qui va au-delà d'une simple question pour s'assurer que des circonstances sont créées susceptibles de permettre une adoption à plus grande échelle. Ce point de vue sur les approches programmatiques a également été exprimé dans le travail du Bureau sur la mise en place d'un cadre de travail général pour la théorie du changement du FEM, qui décrit les éléments nécessaires pour la réalisation d'un progrès vers un impact.

Le cadre de travail général pour la théorie du changement du FEM a été présenté lors de la réunion du Conseil en novembre 2012. Le travail du Bureau portant sur l'impact et l'évaluation des stratégies des domaines d'intervention ont signalé l'utilité du

modèle en tant qu'outil heuristique soutenant une réflexion poussée sur les chaînes de causalité, les liens, et les rôles du FEM ainsi que de ses partenaires et des pays membres pour mieux se concentrer sur la façon dont l'adoption à plus grande échelle pourrait conduire à la réduction des stress environnementaux et à l'amélioration des tendances de l'environnement mondial. Le Conseil a demandé que le Secrétariat veille à ce que des liens et des chaînes de causalité menant à l'adoption à plus grande échelle soient inclus dans les stratégies qui doivent être établis pour le FEM-6.

L'introduction d'une meilleure réflexion sur les liens de causalité et les voies menant à un impact dans les stratégies des domaines d'intervention et le travail plurisectoriel est étroitement liée à l'élaboration d'un cadre de gestion axée sur les résultats. Le cinquième bilan global propose de réduire le fardeau du cadre de gestion axée sur les résultats, du suivi et de l'évaluation. En outre, le Bureau indépendant de l'évaluation a proposé de procéder à une évaluation de la capacité d'évaluation du nouveau cadre de gestion axée sur les résultats qui comprendra un examen plus approfondi des chaînes de causalité et des voies qui devraient mener à un impact.

LA BIODIVERSITÉ

Sur les 214 projets de biodiversité achevés qui laissaient présager une réduction du stress environnemental, près de 70 % (149 projets) ont révélé des impacts environnementaux : 45 % (97 projets) ont réussi à réduire le stress sur l'environnement, et 24 % (52 projets) ont également eu pour conséquence

d'améliorer l'état de l'environnement. Les projets liés à la biodiversité ont fait état d'impacts sur l'environnement notamment sous forme d'une amélioration des habitats au niveau du site (33 %, 76 projets); 11 % (26 projets) ont également signalé des impacts à l'échelle du paysage. Les impacts sur l'environnement couvrent la création d'aires protégées, l'amélioration des systèmes de gestion des aires protégées, la diminution des pressions dues aux modifications de l'utilisation des terres, et l'augmentation des populations d'espèces. La proportion de projets liés à la biodiversité qui ont eu un impact sur l'environnement est la plus élevée parmi tous les domaines d'intervention.

Dans les projets liés à la biodiversité, le mécanisme le plus fréquemment signalé pour l'adoption à plus grande échelle a été l'intégration (voir encadré 8.1

pour un exemple de projet réussi). Les types les plus courants d'interventions intégrés dans les projets de biodiversité sont les lois, les politiques et règlements (48 %, 108 projets), les cadres de gestion (41 %, 92 projets), et les processus de participation et de résolution des conflits (27 %, 61 projets). Les mécanismes de transformation du marché, de transposition et de mise en œuvre à plus grande échelle ont également contribué à l'adoption à plus grande échelle des interventions dans des projets liés à ce domaine d'intervention, mais dans une moindre mesure. Les cadres de gestion ont constitué l'intervention la plus souvent transposée (14 %, 32 projets) et la mise en œuvre à plus grande échelle (8 %, 19 projets). La mise en œuvre à plus grande échelle s'est faite généralement du site à l'échelle nationale.

ENCADRÉ 8.1 L'ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE DANS LE DOMAINE D'INTERVENTION DE LA BIODIVERSITÉ

Le projet d'interface bétail-faune-environnement des régions arides du PNUE (ID FEM 2396), mis en œuvre au Kenya et au Burkina Faso, est un projet lié à la biodiversité qui fait preuve d'intégration à travers les cadres de gestion à l'échelle locale, nationale et régionale. Au niveau de la communauté locale, le concept de gestion de l'interface bétail-faune a été adopté, grâce à des campagnes de sensibilisation, des activités de renforcement des capacités, et la démonstration des avantages au niveau des moyens d'existence et de la conservation de la biodiversité. Les communautés ont mis en jachère les aires protégées et les zones de refuge qui peuvent être victimes de sécheresse. À l'échelle nationale, les gouvernements du Kenya et du Burkina Faso ont mis en place des groupes de travail ministériels pour superviser la gestion intégrée des ressources naturelles de l'interface bétail-faune – environnement et l'intégration d'une série d'activités de réhabilitation dans les plans de travail annuels. Au niveau régional, les ministres africains de l'environnement ont commencé à discuter des questions ayant trait à l'interface bétail-faune, et ont tiré des leçons des expériences de ce projet. À la suite de ces interventions, le stress environnemental a été réduit dans plusieurs régions.

Parmi les facteurs qui ont contribué à la réussite du projet des zones arides, figurent l'appui du gouvernement, une collaboration efficace avec les parties prenantes, et la conformité des objectifs du projet aux initiatives connexes précédentes et actuelles. Le Kenya et le Burkina Faso sont signataires de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et de la Convention sur la diversité biologique; ils ont également mis en place des programmes d'action stratégique en matière de biodiversité nationale et des programmes d'action nationaux pour lutter contre la désertification. Les activités et les résultats du projet complètent ces processus, de sorte que l'appui et l'appropriation de ce projet étaient considérables. Les communautés se sont montrées disposées à procéder à la mise en œuvre de bonnes pratiques, en utilisant leurs propres ressources et en mobilisant des ressources financières et non financières provenant des partenaires et gouvernements prêts à accorder leur aide.

LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Sur les 113 projets achevés et revus sur le changement climatique, 77 % (87 projets) fournissent des éléments de preuve attestant de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dont le CO₂. La réduction du stress s'est généralement produite par la mise en œuvre de mesures qui visent à améliorer l'efficacité énergétique ou à augmenter la part des énergies renouvelables, ou par le biais du remplacement des modes de transport prédominants par des modes de transport qui consomment moins de combustibles fossiles.

Seulement 10 % (11) des projets dans ce domaine d'intervention font état d'une absence d'adoption à plus grande échelle significative. Soixante-six % (75

projets) ont adopté ou mis en œuvre des initiatives d'adoption à plus grande échelles (voir encadré 8.2 pour un exemple de projet réussi). Comme dans d'autres domaines d'intervention, l'intégration a été signalée comme étant le mécanisme le plus commun d'adoption à plus grande échelle, suivie par la transposition. Les interventions les mieux intégrées concernent la politique, et les mesures législatives et/ou réglementaires. Quarante-neuf projets ont introduit avec succès ces interventions et ont ainsi contribué à l'élaboration d'un cadre institutionnel favorable qui devrait conduire à l'éventuelle réduction des gaz à effet de serre.

Treize projets ont réussi à intégrer des mécanismes pour le financement et la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Parmi

ENCADRÉ 8.2 L'ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE DANS LE DOMAINE D'INTERVENTION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Grâce au projet du PNUD sur le biais du projet visant à promouvoir une large commercialisation des réfrigérateurs basse consommation en Chine (FEM ID 445), la Chine visait à réduire les émissions de gaz à effet de serre en orientant le marché des réfrigérateurs ménagers vers la production et l'utilisation de modèles plus économes en énergie. Le projet a introduit de nouveaux modèles de réfrigérateurs domestiques plus économes en énergie. Parallèlement à l'étude sur l'élimination des obstacles techniques, le projet visait à supprimer les obstacles réglementaires à l'adoption de nouveaux réfrigérateurs. Du côté de la demande, le projet a permis de mettre en œuvre une campagne à l'intention des consommateurs, y compris l'introduction de normes pour les appareils domestiques, l'étiquetage et une campagne d'information, qui visent tous à changer le comportement pour l'inciter à acheter des modèles plus économes en énergie.

Avec l'aide du projet, deux sociétés ont investi dans la conception de modèles de réfrigérateurs/congélateurs plus économes en énergie ; ceux-ci ont par la suite été classés en tête des ventes traditionnelles et sont devenus ainsi des produits très rentables pour les entreprises. L'incitation à réaliser des bénéfices élevés, ainsi que les plans du fabricant visant à augmenter les exportations, ont assuré le maintien de la production des réfrigérateurs éco-énergétiques. La part des réfrigérateurs éco-énergétiques représentant du total de la production est passée de 10 % en 1999 à 80–90 % en 2009. Les exportations de réfrigérateurs éco-énergétiques ont augmenté, et le marché des réfrigérateurs est devenu dominé par les unités conformes aux deux plus hautes normes d'efficacité énergétique.

En outre, le projet a abouti à une baisse de 29 % de l'intensité énergétique moyenne des nouveaux réfrigérateurs vendus depuis le début du projet en 1999 et sa fin en 2005. L'utilisation de réfrigérateurs plus économes en énergie a permis d'éviter l'émission d'environ 11 millions de tonnes de CO₂ jusqu'en 2005, et 42 millions de tonnes jusqu'en 2010. Ainsi, le projet a démontré comment une combinaison de facteurs multiples – une poussée technologique réussie et la demande du marché, une campagne d'information destinée au public bien conçue grâce à la certification et l'étiquetage, des incitations financières et des produits rentables – peut conduire à la réduction des problèmes de l'environnement et à une transformation significative du marché.

les mécanismes les plus réussis, figurent les accords de location-achat, les fonds dédiés à l'efficacité énergétique et, moins fréquemment, des entreprises de services énergétiques, comme en Croatie. Malgré ces succès, la tendance générale révèle des défis importants lorsqu'il s'agit de l'adoption à plus grande échelle des mécanismes financiers.

Les technologies et les infrastructures mises en place par les projets liés au changement climatique ont constitué le type d'intervention le plus souvent transposé (14 projets). Les projets qui se sont avérés très pertinents pour les parties prenantes et ont démontré avec succès l'applicabilité, l'efficacité et la faisabilité d'une technologie donnée ont conduit à une transposition. Les technologies qui étaient profitables et rentables ont été également souvent transposées. La rentabilité semble être une condition préalable importante pour l'adoption d'une technologie à plus grande échelle étant donné qu'elle permet aux parties prenantes, notamment dans le secteur privé, de considérer l'efficacité énergétique non seulement comme une question de responsabilité sociale, mais aussi comme un modèle économique durable.

Les projets qui ont réussi la mise en œuvre à plus grande échelle et la transformation du marché ne sont pas fréquents. Comme la plupart des données pour l'analyse ont été recueillies à la fin du projet ou durant la courte période qui a suivi l'achèvement du projet, ces résultats ne sont pas surprenants. Cependant les données disponibles indiquent que les technologies et les infrastructures semblent être les instruments les plus souvent mis en œuvre à plus grande échelle, ou menant à la transformation du marché dans les projets liés au changement climatique. Ces projets ont généralement adopté des mesures qui ont conduit à l'amélioration des procédés ou des produits industriels. La récente évaluation de l'impact de l'atténuation du changement climatique s'est axée sur la transformation du marché et a analysé 18 projets en Chine, en Inde, au Mexique et en Russie qui ont été achevés entre 1997 et 2012. Cette évaluation, présentée au Conseil lors de sa réunion en novembre 2013, a constaté que les projets qui ont accompli de grands progrès vers

la réalisation d'un impact (certains projets n'ayant montré des progrès que plusieurs années après l'achèvement du projet) sont ceux qui ont adopté des approches globales pour surmonter les obstacles du marché et qui ont ciblé les cadres de travail soutenant les politiques (GEF IEO 2013a).

LES EAUX INTERNATIONALES

Sur les 48 projets achevés, liés aux eaux internationales et couverts par cette étude, 40 % (19 projets) ont révélé une réduction des problèmes de l'environnement et 58 % (28 projets) ont également signalé une amélioration de l'état de l'environnement. L'impact sur l'environnement a été le plus souvent observé au niveau du site, où les projets ont réduit les pressions sur la pêche, ainsi que la pollution des nutriments provenant des usines novatrices de traitement des eaux usées, ont augmenté la surface de couverture des mangroves et des récifs coralliens, reconstitué les réserves d'eau à partir d'une meilleure gestion de la consommation d'eau, et mis en place des capacités de gestion dans les zones marines protégées. Au moins 8 % (4 projets) ont fait état d'un impact sur l'environnement dans plusieurs sites, se traduisant le plus souvent par une réduction du stress sur les espèces, les habitats, et dans une moindre mesure, sur la qualité de l'eau. Seulement 4 % (2 projets) ont révélé un impact sur l'environnement à l'échelle du paysage marin, par la diminution du stress sur les espèces.

Le mécanisme le plus souvent signalé pour l'adoption à plus grande échelle a été l'intégration (voir encadré 8.3 pour un exemple de projet réussi). Les types d'intervention les plus fréquents qui ont été intégrés sont les lois, les politiques et les règlements dans 35 % des projets (17). Les autres types d'intervention souvent intégrés sont les cadres de gestion, les approches (29 %, 14 projets), les systèmes de gestion (27 %, 13 projets), les structures gouvernementales (25 %, 12 projets), les processus de participation et le renforcement de la confiance/résolution des conflits (23 %, 11 projets).

La transformation du marché, la transposition et la mise en œuvre à plus grande échelle contribuent

ENCADRÉ 8.3 L'ADOPTION À PLUS GRANDE ÉCHELLE DANS LE DOMAINE D'INTERVENTION DES EAUX INTERNATIONALES

Le projet de la Banque mondiale pour la protection environnementale et de développement durable du système aquifère Guarani (FEM ID 974) a réussi à intégrer des interventions essentielles récurrentes. Le projet a développé des manuels techniques pour uniformiser les procédures entre les quatre pays impliqués dans l'utilisation et la gestion de l'aquifère. Ces manuels ont été largement diffusés, et sont adoptés et utilisés dans toute la région. Ces avancées en matière d'information scientifiques, techniques et institutionnelles/juridiques ont à leur tour facilité le développement d'un plan d'action stratégique qui définit des régimes de gestion futurs de l'aquifère, y compris des stratégies de coopération et le financement des activités de mise en œuvre. L'un des pays membres du projet, le Brésil, a intégré des leçons tirées du projet financé par le FEM dans son propre Plan National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau, qui comprend pour la première fois un chapitre sur les eaux souterraines. Tous les pays participant au projet ont modifié ou adopté de nouvelles réglementations, des décrets et des lois sur l'eau qui reconnaissent l'importance de l'utilisation durable de l'eau, et ont inclus des directives sur la conception et l'approvisionnement en eau domestique et industrielle, et la désignation des zones aquifères.

Parmi les facteurs qui ont contribué à la réussite du projet, figurent l'appui du gouvernement et la bonne participation des parties prenantes. Le projet a reçu un grand appui officiel des quatre pays participants, ainsi que de plusieurs OSC. Le Brésil a considéré l'aquifère et sa gestion comme importante pour le pays en matière d'approvisionnement en eau à des fins domestiques et industrielles, pour plus de 500 municipalités dans huit États. Les quatre pays participants au projet étaient tenus de démontrer à leurs citoyens que la participation des institutions internationales au projet n'affecterait pas leur souveraineté sur l'aquifère – ainsi, les participants étaient déterminés à rester engagés tout au long du projet. L'évaluation finale du projet indique que le projet a été exemplaire dans sa conception des mécanismes participatifs qui ont permis la participation des établissements d'enseignement, des ONG, des OSC, des institutions publiques, et du grand public à toutes les phases du projet, y compris la consultation, la mise en œuvre des activités du projet, et la représentation dans la gestion locale.

également à l'adoption à plus grande échelle des interventions dans les projets liés à ce domaine d'intervention, mais pour un nombre plus limité de projets. Le type d'intervention le plus souvent transposé a été les cadres de gestion (8 %, quatre projets). Les cadres de gestion et les structures gouvernementales ont été les interventions le plus souvent mises en œuvre à plus grande échelle (4 %, deux projets chacun). Les facteurs cités par le plus grand nombre de projets liés aux eaux internationales comme contribuant à une adoption réussie à plus grande échelle sont une bonne coordination avec les initiatives actuelles ou antérieures relatives au projet, une bonne participation avec les parties prenantes, et le soutien du gouvernement à l'échelle nationale et locale.

L'APPUI À D'AUTRES DOMAINES D'INTERVENTION ET PROJETS PLURISECTORIELS

Dans ce groupe, 54 projets plurisectoriels achevés, 17 projets liés à la dégradation des sols, 9 projets liés aux POP, et 5 projets liés aux SAO ont été examinés. Les quatre domaines d'intervention ont signalé l'étendue de l'impact sur l'environnement. Deux projets liés à la dégradation des sols et deux autres projets plurisectoriels ont révélé une amélioration de l'état de l'environnement. Deux projets liés aux POP, trois projets liés à la dégradation des sols, et cinq projets liés aux SAO ont signalé une baisse du stress environnemental. Il y a une grande différence entre l'échelle et les types d'impact

environnemental signalés pour chaque domaine d'intervention en raison de la nature de leurs activités respectives. Les projets plurisectoriels sont plus susceptibles de révéler une variété d'impacts sur l'environnement. Étant donné le nombre limité de projets dans les domaines d'intervention des POP et des SAO, il est prématuré de tirer des conclusions spécifiques à ces domaines d'intervention à l'heure actuelle.

Les projets liés à la dégradation des sols signalent une amélioration de la qualité des habitats et des sols au niveau de sites spécifiques. Les projets plurisectoriels font état d'une amélioration de l'habitat, de la qualité des sols et de l'eau, des espèces et des émissions de gaz à effet de serre dans plusieurs sites et au niveau du paysage.

L'intégration des lois, des politiques et des règlements a été signalée dans 6 sur 17 projets liés à la dégradation des sols. Dans une moindre mesure, l'intégration a été signalée pour les processus de participation et de renforcement de la confiance, les méthodes de gestion, les technologies et les infrastructures, et les instruments financiers : chacune de ces interventions ayant été signalée dans deux projets. Les projets liés à la dégradation des sols ont fait état d'une adoption à plus grande échelle des technologies et de l'infrastructure : quatre d'entre eux ayant signalé une transposition des technologies, deux ayant révélé l'intégration des technologies, et un ayant fait état de la mise en œuvre des technologies à une plus grande échelle.

Sur les 54 projets plurisectoriels, le mécanisme le plus fréquemment signalé pour l'adoption à plus grande échelle a été l'intégration. Les lois, les politiques et règlements (14 projets); les processus de participation et le renforcement de la confiance (11 projets); les structures gouvernementales et les cadres de gestion (10 projets chacun) ont fait le plus souvent l'objet d'une intégration. La transposition a été un autre mécanisme important pour l'adoption à plus grande échelle : six projets ont signalé une transposition des cadres de gestion, et deux ont indiqué la transposition des technologies et des infrastructures.

Dans les quatre domaines d'intervention, le mécanisme le plus fréquemment utilisé pour l'adoption à plus grande échelle a été l'intégration, et les interventions se sont axées sur les lois, les politiques et les règlements. Pour la dégradation des terres, les POP, et les projets plurisectoriels, la transposition a également été fréquemment citée. La mise en œuvre à l'échelle plus large et la transformation du marché ont été les mécanismes les moins fréquemment signalés. En ce qui concerne les projets plurisectoriels, les SAO, et les POP, les structures gouvernementales ont été fréquemment mentionnées. Pour les projets plurisectoriels, les SAO, et la dégradation des sols, les technologies et les infrastructures ont été fréquemment signalées. Les facteurs les plus souvent cités par les projets plurisectoriels comme contribuant à une adoption réussie à plus grande échelle sont une technologie ou approche très pertinente, des processus d'adoption à plus grande échelle initiés par des projets, et un contexte où des initiatives connexes antérieures ou actuelles existaient.

Pour les projets liés à la dégradation des sols, l'intégration des lois et règlements suppose généralement des plans de gestion communautaires ou l'élaboration de plans d'action nationaux. L'intégration suppose généralement l'intégration des méthodes/cadres de gestion durable des sols dans les processus de planification locale, les stratégies nationales, et la législation. Des visites sur le terrain et des voyages d'études qui soutiennent l'intégration constituent d'autres caractéristiques communes des projets dans ce domaine d'intervention. Une transposition limitée des technologies ou infrastructures s'est produite dans certaines communautés et municipalités limitrophes aux sites des projets.

L'INTÉGRATION DE LA RÉSISTANCE ET DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'adaptation au changement climatique est abordée dans le cinquième bilan global par le travail sur les stratégies des domaines d'intervention, la gestion axée sur les résultats et les outils de suivi,

les projets plurisectoriels et les projets de financement multi-donateurs, et l'intégration de l'égalité des sexes. Le document technique 19 du cinquième bilan global fournit des éléments d'évaluation supplémentaires sur l'adaptation dans les PMA et le Fonds spécial, et sur l'adaptation dans la Caisse du FEM, qui vise à accroître la résistance de l'appui du FEM. La résistance au changement climatique constitue une partie intrinsèque de la protection ou de la création d'avantages pour l'environnement mondial compte tenu de la forte convergence des avantages pour l'environnement mondial, du développement et de l'adaptation.

L'évaluation de la Priorité Stratégique pour l'adaptation achevée en 2010 a trouvé des éléments de preuve attestant de l'intégration progressive des concepts et des mesures d'adaptation et de résistance dans les stratégies des domaines d'intervention du FEM au cours de leur évolution du FEM-3 au FEM-5 (GEF IEO 2011). Le changement climatique est de plus en plus reconnu comme une menace pour la viabilité du portefeuille du FEM, et il est de plus en plus reconnu que le traitement de ce problème constitue une partie intégrante de la protection ou de la création d'avantages pour l'environnement mondial. L'évaluation a recommandé que le FEM continue d'offrir des incitations explicites pour intégrer la résistance et l'adaptation au changement climatique dans les domaines d'intervention du FEM en tant que moyen de réduction des risques auxquels est exposé le portefeuille du FEM.

Le STAP a conclu que les investissements du FEM pour fournir des avantages pour l'environnement mondial sont le mieux protégés par l'adoption d'approches qui répondent simultanément aux risques climatiques et aux objectifs des domaines d'intervention (STAP 2010). Il a recommandé que l'évaluation des risques liés au changement climatique et les mesures de renforcement de la résistance soient intégrées dans la stratégie globale du FEM-5 et dans le cycle de projet.

Le Fonds PMA est passé à une nouvelle phase de projets de financement pour mettre en œuvre un Programme d'Action National pour l'Adaptation

aux changements climatiques (PANA). Le document technique 19 du cinquième bilan global signale que les projets de mise en œuvre du PANA concordent avec les priorités du PANA. Sur les 51 projets examinés, représentant 35 pays, 58 % sont conformes à la plus grande priorité et 42 % tiennent compte d'une grande priorité du PANA. La principale priorité abordée dans les projets de mise en œuvre du PANA est l'agriculture (35 %), suivie par la gestion de la zone côtière (20 %). L'agriculture a été citée comme un besoin d'adaptation clé dans 98 % des projets examinés du PANA. Ces résultats sont préliminaires, et l'évaluation de l'ensemble du portefeuille des projets de mise en œuvre du PANA sera signalée dans un rapport distinct présenté au Conseil du PMA/Fonds spécial en mai 2014.

Il est actuellement demandé aux Entités du FEM de fournir des informations, lors des étapes de la FIP et de l'approbation du DG, sur la façon dont le projet prend en compte les principaux risques potentiels, y compris les conséquences du changement climatique, et sur les mesures d'atténuation des risques proposées. En novembre 2012, le Secrétariat du FEM a proposé au Conseil une nouvelle approche et un cadre de travail pour renforcer la résistance au changement climatique dans les projets du FEM en se basant sur les priorités et les objectifs des domaines d'intervention. Le cadre de travail sera pertinent aussi bien à l'étape de la FIP qu'à l'étape de l'approbation du DG. À l'étape de la FIP, il est demandé ce qui suit : (1) une description des risques possibles liés aux changements climatiques et des impacts potentiels liés au projet, (2) une description des conséquences potentielles du changement climatique sur les avantages pour l'environnement mondial ciblés par le projet et les bénéficiaires du projet, et (3) un examen d'une série de mesures d'adaptation appropriées et une description de la façon dont la conception finale du projet intégrera ces mesures. À l'étape de l'approbation du DG, il est demandé ce qui suit : (1) une analyse des impacts du changement climatique escomptés sur le projet ; et (2) des éléments de preuve décrivant la façon dont la conception du projet intègre des mesures, pratiques ou technologies pour répondre

aux risques climatiques et garantir la résistance au changement climatique. Le Secrétariat du FEM est en train de finaliser le projet de document cadre qui énonce la prise en compte de la résistance au changement climatique dans tous les domaines d'intervention. Compte tenu de l'urgence d'améliorer l'efficacité du cycle de projet et de l'axer sur des approches programmatiques, et de la nécessité de réduire la charge du suivi et de l'évaluation, ces efforts doivent être affinés.

Le FEM a réalisé des progrès en matière d'exploitation des synergies entre l'adaptation au changement climatique et ses autres domaines d'intervention par l'intermédiaire des projets du fonds multi-donateurs. Le premier rapport du cinquième bilan global a mis en évidence l'augmentation de ces projets (GEF IEO 2013e). La possibilité de combiner les activités d'adaptation aux changements climatiques dans le cadre du Fonds PMA/Fonds spécial avec les activités financées par des domaines d'intervention dans le cadre de la Caisse principale du FEM a été introduite durant FEM-5 sous la forme de projets du fonds multi-donateurs. Compte tenu de la nature transversale des activités d'adaptation qui peuvent compléter celles menées dans le cadre des domaines d'intervention du FEM, le nombre de projets correspondants est en train d'augmenter. Le FEM-5 comprend 23 projets approuvés qui combinent un financement provenant de différents fonds. Le Fonds spécial qui a alloué 28 % de ses ressources à des projets du fonds multi-donateurs pendant FEM-5, a financé 10 projets à travers le fonds principal et 2 à l'aide du Fonds PMA au 30 juin 2013. Le Fonds PMA a accordé 13 % de ses ressources aux projets du fonds multi-donateurs, huit à travers le fonds principal et deux à travers le Fonds spécial. Le projet restant est cofinancé par le Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya et le fonds principal.

Sur les 528 projets qui ont atteint l'étape d'approbation du DG durant FEM-5, la sous-étude a effectué un examen de qualité à l'entrée d'un échantillon de 296 projets. Près de 40 % (114 projets) ont fourni des informations sur la résistance au changement climatique dans leur document relatif au projet. Les

activités habilitantes et les projets de grande envergure sont ceux qui intègrent le plus l'adaptation et la résistance dans leur conception. Les projets liés à la biodiversité sont ceux qui tendent le plus (64 %) à inclure la résistance au changement climatique dans l'échantillon, suivis par les projets plurisectoriels (55 %). Parmi les Entités du FEM, le FIDA a intégré la résistance dans tous ses projets; suivi par le PNUD, qui l'a intégrée dans 63 % de ses projets.

Sur les 114 projets qui ont pris en compte la résistance au changement climatique, 83 % l'ont fait en incluant un élément spécifique de résistance dans la conception du projet. Les 17 % restant ont inclus des mesures d'atténuation des risques assurant la résistance des résultats escomptés du projet au changement climatique.

Les résultats démontrent que, malgré une tendance croissante à intégrer des concepts de résistance dans la conception, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour garantir la résistance du portefeuille du FEM au changement climatique. Cela conduit à émettre la recommandation suivante :

- 41 Le Secrétariat du FEM devrait finaliser le projet de document-cadre qui énonce la nécessité de prendre en compte les considérations de changement climatique dans tous les domaines d'intervention décrits dans les prochaines étapes du Secrétariat du FEM (2012). Dans le même temps, les stratégies des domaines d'intervention du FEM devraient être améliorées pour ce qui a trait à leur contribution à la résistance au changement climatique.

8.2 VERS UN STAP PLUS STRATÉGIQUE

L'évaluation du STAP du FEM, signalée dans le document technique 15 du cinquième bilan global, a constaté que le STAP est un organe utile et respecté qui a contribué considérablement au fonctionnement du FEM et a réalisé de grands progrès depuis sa création et ses modifications ultérieures.

Malgré les ressources limitées allouées au STAP, il est généralement efficace. Bon nombre des questions identifiées dans le présent rapport étaient déjà connues par le STAP. L'efficacité du STAP pourrait être améliorée dans un certain nombre de domaines en allouant des ressources supplémentaires de manière stratégique pour améliorer l'efficacité et le soutien.

Les **contributions stratégiques** du STAP sont largement reconnues. Les contributions du STAP aux stratégies du FEM-5 et FEM-6 sont très appréciées. Les parties prenantes souhaitent que le STAP augmente ses contributions stratégiques et améliore sa visibilité. Le STAP peut aider à identifier les points critiques du système où les interventions peuvent réaliser la plupart des avantages mondiaux conformément au mandat général du FEM. Étant donné les grandes attentes, les exigences requises du STAP en termes de temps, et la faible augmentation de ses ressources, il convient d'établir des priorités claires. D'autant plus qu'il existe une tension entre le rôle du STAP qui consiste à identifier les problèmes stratégiques à long terme auxquels fait face l'environnement mondial et son rôle d'assurance de la qualité à travers l'examen des projets.

Les données systématiques sur les contributions du STAP au **contrôle de la qualité** à travers l'examen des projets manquent actuellement. Les points de vue des parties prenantes sur les contributions du STAP dans ce domaine sont mitigés, elles sont jugées utiles par certains alors que d'autres sont moins surs. Étant donné que le temps et les ressources du STAP sont restreints, une décision doit être prise au sujet de l'augmentation ou la réduction des ressources du STAP et la réorganisation des fonctions du STAP. Compte tenu des difficultés persistantes dans la rationalisation du cycle de projet et de l'inefficacité de la concentration actuelle sur les concepts de projet, le cinquième bilan global recommande de s'orienter vers un portefeuille et une approche programmatique ; cela s'applique aussi au STAP. La nécessité pour les membres du STAP de comprendre ce qui se passe dans les projets est reconnue et devrait se matérialiser par de nouveaux moyens.

Les **publications** du STAP sont lues et appréciés par les publics spécialisés au sein du partenariat du FEM pour lesquels ils sont généralement destinés. Les origines des publications du STAP ne sont pas actuellement faciles à déterminer, et il est difficile de trouver des publications à travers les moteurs de recherche. Par conséquent, elles sont rarement mentionnées par les utilisateurs extérieurs. Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour augmenter leur efficacité sur plusieurs fronts. Les productions du STAP doivent être reliées aux réseaux pertinents au-delà du FEM, dans des domaines où les initiatives et les fonds prolifèrent actuellement, alors que le FEM était auparavant le seul acteur. L'attention portée par la grande communauté scientifique donnerait une plus grande légitimité aux produits du STAP, y compris par son rôle de créateur de consensus dans des domaines stratégiques. L'identification de domaines clés pour les publications, leur achèvement et les examens réalisés par des pairs devrait constituer un élément important de ce travail. Il convient d'assurer la promotion des publications par des moyens de communication ultra modernes afin d'encourager une vaste diffusion.

Le travail d'intégration dans les domaines d'intervention doit être renforcé. Cela signifie que les membres du STAP doivent travailler davantage en équipe, et les partenaires scientifiques externes doivent contribuer davantage à relever de manière appropriée et évaluer les plus grands défis posés par les interventions plurisectorielles, et déterminer la façon dont les différents domaines d'intervention peuvent être combinés pour fournir une valeur supérieure à la somme de leurs parties.

La couverture du STAP des sciences doit être élargie. Le FEM a défini la science au sens large pour inclure les sciences biophysiques et sociales. Le portefeuille de projets du FEM s'est orienté de plus en plus vers la conception de projets intégrant de davantage des éléments de sciences sociales. Le STAP, entre autres organismes au sein du partenariat du FEM, doit être capable d'analyser correctement tous les aspects scientifiques de manière globale, y compris les composantes

sociales et économiques. Ou, comme la nouvelle présidente du STAP a déclaré dans son intervention devant le Conseil du FEM en novembre 2013, les sciences naturelles aident à comprendre « l'espace problème », et les sciences sociales aident à comprendre « l'espace solution » (GEF STAP 2013). Actuellement, le STAP a davantage mis l'accent sur les sciences naturelles. La définition de la science et les attentes à travers les réseaux d'experts du STAP doivent être clairement définies et mises en œuvre.

Le rôle du STAP dans **la gestion des connaissances** devrait être encouragé. Il pourrait jouer un rôle important qui consiste à fournir un appui scientifique et technique aux communautés de pratique du FEM mentionné ailleurs dans ce rapport.

Le suivi de l'efficacité du STAP dans ses divers rôles doit devenir une fonction routinière du Secrétariat du STAP. La recherche ciblée pourrait jouer un rôle très important qui consiste à aider à résoudre un certain nombre de défis scientifiques et techniques au sein du FEM. Pourtant la recherche ciblée a été laissée de côté pour des raisons diverses étudiées dans le document technique 15 du cinquième bilan global. L'ensemble des éléments de preuve tirés du portefeuille de projets achevés du FEM peut faire l'objet de recherches scientifiques. Les efforts visant à relancer la recherche ciblée par l'identification des domaines clés de recherche et son financement devrait constituer une priorité majeure. Un certain nombre de suggestions figure dans le document technique 15 du cinquième bilan global.

Le rôle du PNUE vis-à-vis du STAP doit être clarifié et adapté si nécessaire. Le STAP est mis à la disposition du FEM par le PNUE, comme stipulé au paragraphe 24 de l'Instrument du FEM (GEF 2011). L'évaluation a été confrontée à des points de vue divergents sur l'interprétation exacte du rôle du PNUE. Bien que le niveau élevé des scientifiques choisis en tant que membres du STAP, et l'appréciation générale des meilleurs scientifiques et des grands intellectuels qui ont été nommés en tant que président du STAP sont généralement reconnus, le PNUE considère parfois le comité comme un organisme subsidiaire dont les rapports doivent

être autorisés avant d'être partagés avec d'autres partenaires et entités au sein du FEM. Le PNUE court un risque qui peut nuire à sa réputation en n'accordant pas l'indépendance fonctionnelle complète au STAP, comme il l'a fait pour de nombreux autres organismes scientifiques qui font partie de la structure plus large du PNUE, tel que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Le PNUE s'y connaît fort bien en matière d'appui à des organismes jouissant de différents degrés d'indépendance fonctionnelle, et un appel devrait être lancé à l'Entité d'exécution pour accorder des privilèges semblables au STAP.

Le PNUE court un autre risque susceptible de nuire à sa réputation, lié au support structurel et administratif qu'il fournit au STAP. Le bureau du PNUE à Washington n'est pas en mesure de répondre aux besoins du STAP ; par conséquent, un support doit être fourni à partir de Nairobi. Ce support a créé l'impression que, à l'exception du coordonnateur très impliqué et motivé du FEM à Nairobi, le STAP constitue une petite priorité pour d'autres. Il est demandé aux membres du STAP de voyager suivant des itinéraires très inappropriés et inefficaces, même lorsque de meilleurs itinéraires existent au même prix. D'autres problèmes concernent le support informatique au site web du STAP et le support logistique général. L'efficacité administrative du support du PNUE est limitée, et comme beaucoup en conviennent au sein du STAP, l'accord actuel en vertu duquel Nairobi doit approuver les décisions mineures sape l'efficacité du STAP.

Les problèmes fonctionnels peuvent probablement être facilement réglés. Les questions administratives et logistiques peuvent être plus difficiles à résoudre, étant donné que le PNUE doit suivre les directives de l'ONU sur le voyage, par exemple, ainsi que les règles et règlements de l'ONU sur les personnes chargées de prendre des décisions et les types de décisions. Toutefois, le Secrétariat du STAP est intégré dans le bureau du PNUE à Washington, mais doit présenter des comptes rendus à Nairobi, ce qui est considéré très inefficace. Le bureau du PNUE à Washington doit soit rendre ce soutien disponible directement, soit envisager d'autres solutions.

Cela conduit à émettre les recommandations suivantes concernant le STAP :

- 42 Le mandat du STAP et le programme de travail stratégique devraient être renforcés dans le cadre du programme à long terme du FEM et pour une meilleure couverture des sciences, y compris les sciences sociales. Cela pourrait se matérialiser par la mise en place d'une politique sur la science, décrivant non seulement le rôle du STAP, mais aussi celui de la recherche ciblée et la façon dont elle pourrait appuyer l'innovation et l'expérimentation de nouvelles approches au sein du FEM.
- 43 La recherche ciblée devrait être relancée et pourrait commencer par examiner les perspectives scientifiques dans les éléments de preuve croissants tirés des projets réalisés au sein du FEM, sous la direction du STAP.
- 44 Le rôle du STAP dans l'assurance de la qualité doit passer d'une approche au niveau du projet à une approche programmatique et stratégique, examinant les portefeuilles et des programmes plutôt que les projets individuels.
- 45 L'appui du PNUE au STAP devrait être amélioré, par la reconnaissance avant tout de l'indépendance fonctionnelle du comité dans le travail qu'il effectue pour le FEM. Deuxièmement, le PNUE doit fournir un soutien efficace et efficient aux questions logistiques et administratives telles que le voyage, le partage des connaissances, les technologies de l'information et les publications.

8.3 PARTAGE DES CONNAISSANCES : LES COMMUNAUTÉS DE PRATIQUE DU FEM

Le défi que constitue l'apprentissage systématique à partir de l'expérience des opérations du FEM a représenté un sujet récurrent avant même que l'utilisation d'expressions comme « gestion des connaissances » soit devenue courante. Compte tenu de

la nature du partenariat du FEM qui repose sur un réseau, il existe plusieurs opportunités de partage des connaissances et d'apprentissage au sein du partenariat, et d'obstacles entravant ce partage des connaissances et cet apprentissage. Plusieurs Entités au sein du partenariat du FEM ont leurs propres dispositions internes de gestion des connaissances. Toutefois, en raison des différences dans les activités, les besoins, les processus et les procédures des organisations, le partage des connaissances au sein du partenariat et entre les domaines d'intervention a représenté un défi.

De nombreuses études, évaluations, sessions du Conseil et réunions de reconstitution des ressources ont discuté de questions telles que l'intensification des efforts, les occasions manquées, et l'incapacité de tirer des leçons de l'expérience opérationnelle au sein du partenariat du FEM. En 2003, le groupe de suivi et d'évaluation du FEM (le précurseur du Bureau indépendant de l'évaluation actuel) a proposé la mise en place d'une stratégie explicite de gestion des connaissances, suggérant que cela pourrait être mis à l'essai dans le domaine d'intervention du changement climatique. En mai 2004, le Conseil du FEM a approuvé la gestion des connaissances en tant que tâche institutionnelle. Des efforts préliminaires ont été déployés pour tirer parti de ce qui a été déjà réalisé au sein des Entités d'exécution, du Secrétariat du FEM, et du groupe de suivi et d'évaluation.

Le troisième bilan global a accordé une attention particulière à la question des leçons apprises et de la gestion des connaissances. Il a constaté que, bien que des signes de progrès pouvaient être observés (notamment dans le cas de l'IW : Learn programme d'apprentissage), de nombreuses questions restaient non résolues au sein du partenariat du FEM sur la façon dont l'apprentissage devrait être structuré et opérationnalisé (GEF IEO 2005). En 2009, le quatrième bilan global a conclu que même si l'apprentissage avait lieu clairement dans de nombreux domaines du partenariat, il n'y avait toujours pas de stratégie de gestion des connaissances qui « regrouperait tous les efforts d'apprentissage d'une manière planifiée et organisée » (GEF IEO 2010b). Au

cours des négociations pour la reconstitution des ressources du FEM-5, les participants ont demandé que le Conseil approuve une initiative de gestion des connaissances à l'échelle du FEM devant être préparée parallèlement à la mise en œuvre d'un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats (étudiée dans le Document technique 10 du cinquième bilan global).

La conception de l'initiative de gestion des connaissances comprenait de nombreux éléments sensibles, mais a raté l'occasion de faire participer un plus large éventail de parties prenantes du FEM au processus. Les éléments clés du plan de travail n'ont pas réussi à obtenir un budget ou du personnel de la direction du FEM, ce qui a entravé considérablement la réalisation des objectifs prévus.

Les modalités du FEM pour la gestion des connaissances sont généralement considérées médiocres par les différentes parties prenantes. Le personnel des bureaux du PFO, des Entités du FEM et des organismes d'exécution n'ont pas accordé des scores élevés aux plans de gestion des connaissances du FEM. Le personnel du PFO a attribué des scores relativement plus élevés, tandis que le personnel interrogé des Entités du FEM a assigné les scores les plus bas. Les représentants de la société civile ont une perception nettement plus positive des travaux de gestion des connaissances du FEM que les autres parties prenantes.

Ce qui aurait pu être réalisé durant FEM-5 n'est pas clair, même si la proposition du groupe de travail sur la gestion des connaissances a été pleinement approuvée et financée par la direction du FEM. Comme indiqué dans le document technique 11 du cinquième bilan global, la Banque mondiale et la Banque Asiatique de Développement ont rencontré des obstacles difficiles pour apporter un cadre stratégique cohérent aux portefeuilles de connaissances en rapide expansion, appuyé par des systèmes de gestion efficaces. Leurs expériences révèlent également des facteurs intangibles tels que les motivations du personnel et la persistance de « silos » institutionnels qui entravent un partage efficace des connaissances.

Il est important de noter que le FEM dispose d'un mécanisme d'apprentissage très efficace, qui a été loué en premier dans le troisième bilan global et a continué de recevoir des éloges, à savoir le programme IW: Learn sur les eaux internationales. Il est assez surprenant que le FEM n'ait pas été en mesure de tirer des leçons de ses efforts les plus réussis en matière de gestion des connaissances. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué que le programme IW: Learn a été créé en partie en raison de l'absence d'une convention guidant les initiatives liées aux eaux internationales, comme il en existe pour les autres domaines d'intervention; IW: Learn assure ainsi l'apprentissage dans un domaine qui ne dispose pas d'une convention pour fournir un forum d'apprentissage.

La deuxième phase de l'évaluation des activités habilitantes a chargé une étude d'examiner les possibilités de pointe en matière de **développement des capacités**, qui est étroitement lié à l'apprentissage et au partage des connaissances. Selon le point de vue actuel, la capacité implique la capacité d'une société ou d'un secteur à continuer à développer les compétences nécessaires, les comportements, les réseaux, et les institutions qui permettent aux communautés humaines de s'adapter et de s'auto-renouveler à l'avenir. En termes pratiques, cela signifie assurer le fonctionnement continu des processus politiques et de gouvernance, l'organisation à travers les différents secteurs pour atteindre des objectifs partagés, la prestation de services pour appuyer la santé humaine et le bien-être, et la mobilisation des ressources financières et naturelles pour développer de nouvelles capacités pour faire face aux nouveaux défis dans le cadre d'un processus continu de développement des capacités induit de l'intérieur.

Des efforts antérieurs visant au renforcement des capacités ont eu tendance à se concentrer sur la formation et les connaissances pour améliorer la performance des individus et des institutions. Le paradigme actuel, qui peut être qualifié de « développement des capacités 2 » (DC2), consiste à considérer la capacité comme une propriété émergente du fonctionnement de tous les processus dans le

système. Elle ne forme pas un seul résultat qui peut être influencé par une seule intervention ou organisation, mais elle est plutôt l'effet cumulatif et dynamique d'un ensemble de facteurs. DC2 peut être résumé comme le développement des capacités à trois niveaux interdépendants qui se renforcent mutuellement :

- **Au niveau individuel**—qui suppose le renforcement des compétences des spécialistes et des équipes techniques locales par la formation et d'autres approches basées sur les compétences, pour concevoir et accomplir les tâches requises
- **Au niveau des organisations et des réseaux**—le développement des systèmes et des structures organisationnels nécessaires pour renforcer les organisations et les institutions (gouvernementales, non gouvernementales, la société civile, et le secteur privé) en vue de s'autogérer, subvenir à leurs propres besoins et interagir avec d'autres organismes de manière productive.
- **Au niveau d'un environnement favorable**—changer au fil du temps l'environnement favorable et les « règles du jeu » ; traiter les structures d'incitation, le contexte politique et réglementaire, et la base de ressources dans lesquels les activités souhaitées sont entreprises, et les produits adoptés et utilisés par les décideurs des politiques, les prestataires de services, le secteur privé et la société en général.

L'utilisation des appareils numériques et de l'Internet est essentielle au DC2. Les comportements qui sont en corrélation avec l'utilisation efficace des médias sociaux et du web interactif concordent parfaitement avec les comportements associés au DC2. Avoir un accès gratuit à la gamme d'options en constante évolution pour appuyer le travail et la vie quotidienne pourrait être considéré comme une partie essentielle d'un environnement favorable pour le DC2.

Les travaux en cours pour la deuxième phase de l'évaluation des activités habilitantes indiquent que le cadre du DC2 et les nouvelles façons d'interagir à travers les médias sociaux et l'Internet, ainsi que les nouvelles manières d'organiser l'apprentissage

par le biais des communautés de pratique, sont bien adaptés au modèle d'intervention du FEM comme indiqué dans sa théorie générique du changement. En outre, l'évaluation a constaté l'application du DC2 aux activités de développement des capacités du FEM, mais elle a notée également une sous-utilisation des médias sociaux et des outils spécifiques favorables au DC2.

Parmi les organismes du FEM, la FAO, le PNUD et la Banque mondiale semblent être des leaders en matière de DC2 et ont passé beaucoup de temps à examiner les publications sur le développement des capacités ; se traduisant sur leur propre pratique et apprentissage ; élaborant des cadres sophistiqués, des théories du changement, et des outils d'appui pour permettre d'appliquer l'approche de DC2 dans leur travail et celui de leurs clients et partenaires. La Banque asiatique de développement et la FAO ont créé des boîtes à outils particulièrement pertinents et un matériel d'apprentissage liés à l'adoption d'une approche de DC2, offrant un excellent Portail de Développement des capacités au personnel de la FAO, ses partenaires, et au public plus large (<http://www.fao.org/capacitydevelopment/fr/>). Des éléments de preuve attestent également de l'utilisation des outils de DC2 par certains partenaires du FEM, tels que les outils suivants :

- Des plates-formes d'apprentissage basées sur Moodle, adoptées par la Banque mondiale et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel¹.
- Une plate-forme technologique ouverte et des applications qui utilisent l'Internet, les appareils mobiles et les outils Web 2.0 financés par la Banque interaméricaine de développement pour le gouvernement d'Haïti.
- Le portail InforMEA du PNUE qui soutient la mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement (<http://www.informea.org/>).

1 Moodle – une plateforme d'apprentissage dynamique modulaire orientée objet - est une plateforme libre d'apprentissage en ligne.

- L'utilisation de sessions de questions-réponses en ligne avec des experts sur la plate-forme MENTOR du PNUE (Marketplace for Environmental Training and Online Resources) (<http://www.unep.org/mentor/>).

En guise de conclusion, le FEM accuse un retard par rapport à ses Entités en matière d'adoption du nouveau paradigme DC2, et il aurait beaucoup à gagner d'apprendre de ces partenaires les meilleures pratiques. Cela conduit à la recommandation suivante :

- 46 La reconstitution des ressources pourrait demander au Secrétariat de préparer une stratégie intégrée de gestion des connaissances et de développement des capacités devant être présentée pour approbation du Conseil, qui mettrait l'accent sur
 - L'apprentissage à partir du programme IW: Learn;
 - Le DC2 qui représente un nouveau modèle de développement des capacités davantage axé sur la création de mécanismes d'apprentissage permanent ou continu par le partage de connaissances;
 - La création d'une communauté de pratique axée sur la logique d'intervention du FEM, pour apprendre de ce qui marche dans quelles circonstances afin d'accroître les progrès vers la réalisation d'un impact; et
 - L'utilisation des médias sociaux et de l'Internet si possible et faisable, y compris l'appui pour garantir l'accès.

8.4 RÔLE DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION

La fonction d'évaluation du FEM fera l'objet d'un examen professionnel par les pairs au début de 2014. Cette évaluation par les pairs sera axée sur l'indépendance, la crédibilité et l'utilité des évaluations et du système de Suivi et d'Évaluation au sein du FEM; elle fournira aussi des recommandations

sur la façon d'améliorer la fonction d'évaluation durant FEM-6. Des expériences récentes ont déjà fourni plusieurs points de départ à cet égard qui peuvent être pris en compte.

Les efforts visant à intégrer les principaux éléments des bilans globaux dans l'ensemble des évaluations du Bureau indépendant l'évaluation du FEM ont mené à l'adoption au niveau du cinquième bilan global d'une initiative beaucoup moins coûteuse que celle du quatrième bilan global; le cinquième bilan global restera dans les limites du budget et sera peut-être sensiblement moins coûteux que le quatrième bilan global, économisant plus de 1,2 millions de dollars. Toutefois, les sous-études du cinquième bilan global se sont avérées nombreuses (21 documents techniques servent de base à ce bilan) et constituent un fardeau sur le système et sur le Bureau indépendant de l'évaluation. Pour le quatrième bilan global, l'assurance de la qualité du travail effectué pour le cinquième bilan global est moins efficace que celle entreprise pour les travaux réguliers du Bureau, étant donné le temps limité pour réfléchir sur les données, les méthodes et les approches – ainsi que pour les constatations et recommandations – en raison de la masse de travail et du délai dans lesquels elle doit être réalisée. Un effort supplémentaire visant à répartir le travail du bilan global sur le programme de travail régulier du Bureau devrait être réalisé durant FEM-6.

Une autre question exerce une pression sur le programme de travail du Bureau; en effet, deux grandes évaluations à mi-parcours ont dû être entreprises en même temps que le cinquième bilan global: les évaluations à mi-parcours du STAR et du EFPN qui ont été présentées au Conseil en novembre 2013. Cela exige une fois de plus une meilleure synchronisation et ajustement de la programmation.

Les problèmes qui sapent le réseau du FEM – trop de connections et de temps nécessaire pour communiquer, et trop d'interactions avec un plus grand nombre d'acteurs qui ont moins de temps à consacrer pour cela – sapent également la relation entre le Bureau indépendant de l'évaluation et les parties

prenantes du FEM. Une solution au casse-tête du réseau serait de traiter les conditions du FEM en matière de suivi et d'évaluation.

Une question illustre le problème : malgré les efforts récurrents, le Bureau indépendant de l'évaluation n'a pas réussi à mettre à jour les directives sur l'évaluation finale mises en place pour le FEM, étant donné que le réseau n'est pas parvenu à un accord sur la direction à suivre. D'autres efforts sont nécessaires pour FEM-6 lorsque les directives devront être mises à jour. Ce rapport comporte de nombreuses recommandations concrètes sur ce qui doit être inclus dans les directives d'évaluation finale révisées. Le défi consiste à le faire sans augmenter davantage le coût des évaluations finales. L'une des options consiste à utiliser la technologie de pointe, telles que la télédétection et la téléphonie mobile pour appuyer le suivi et l'évaluation au sein du FEM.

Le Bureau aurait dû identifier plus tôt dans ses conclusions la charge que constituent le suivi et l'évaluation et le cadre de gestion axée sur les résultats. Les évaluations à l'échelle des pays ont continué à soulever la question, mais se sont davantage axées sur des problèmes spécifiques tels que les conditions relatives aux outils de suivi pour les projets plurisectoriels plutôt que sur les questions générales qui sous-tendent les problèmes. Les évaluations de l'impact ont révélé des défaillances systémiques, mais se sont focalisées davantage sur les circonstances locales et les problèmes de conformité plutôt que sur les problèmes structurels qui sont derrière les échecs. Le Bureau devrait intervenir de manière plus directe au niveau des efforts pour améliorer le modèle économique du FEM, sans compromettre son indépendance, ou sa crédibilité et l'utilité de ses évaluations.

ANNEXES

LES COMMENTAIRES DES CONSEILLERS PRINCIPAUX DE HAUT-NIVEAU POUR L'ÉVALUATION INDÉPENDANTE

RÉSUMÉ

Le cinquième bilan global du FEM a rassemblé un impressionnant portefeuille d'évaluations du Bureau indépendant de l'évaluation et de partenaires, de méta-évaluations et d'études pour répondre à tous les objectifs et toutes les questions déterminés dans son mandat¹. Il n'est pas surprenant de constater qu'il n'a pas été possible de répondre entièrement à toutes les questions, compte tenu de leur portée mondiale, de la complexité du réseau de partenariat du FEM, et du modèle économique du FEM que le cinquième bilan global juge a jugé inapproprié. Ce bilan a été très important pour la reconstitution des ressources, ses deux rapports ayant été publiés en temps opportun pour appuyer la première et dernière réunion de l'exercice de reconstitution des ressources du Conseil du FEM.

Alors que l'analyse de la gouvernance du FEM réalisée par le quatrième bilan global était axée sur son architecture de haut niveau, le cinquième bilan global a porté sur le cadre de gestion stratégique et l'efficacité opérationnelle du FEM. Faisant écho aux constatations précédentes, il a constaté qu'un élément de base du modèle économique du FEM – le système de gestion axée sur les résultats – est inapproprié. Il est essentiellement limité par le fait qu'il n'est pas adapté de manière à soutenir la gestion adaptative au niveau de la gouvernance, de la gestion et au niveau opérationnel. De même qu'il n'est pas conforme aux cadres des résultats de la stratégie des domaines d'intervention. Le cinquième bilan global a fourni des éléments de preuve soutenant trois recommandations principales qui visent à améliorer et mettre à jour le modèle économique. La comparaison de la performance du FEM à celle d'autres institutions aurait renforcé et alimenté l'analyse globale de la gouvernance.

Les questions portant sur le financement ont été abordées de manière substantielle, mais compte tenu du rôle que joue le FEM dans d'autres conventions sur l'environnement, les conséquences de l'allocation d'une part disproportionnée de fonds au changement climatique au cours des dernières années méritaient davantage d'attention, comme ça a été le cas pour les retards considérables de paiement des bailleurs de fonds. Des éléments d'évaluation ont soutenu la constatation que le FEM a eu un effet

1 Voir "Terms of Reference and Budget for the Fifth Overall Performance Study of the GEF," GEF/ME/C.42/05, 9 mai 2012.

multiplicateur par l'intermédiaire des parties prenantes sur le terrain. Le cinquième bilan global a conclu, à juste titre, que si le FEM devait continuer à jouer son rôle de catalyseur, il devrait se concentrer sur la mobilisation de fonds supplémentaires pour FEM-6. Les préoccupations au sujet de l'état du réseau du FEM, qui fait face au rythme constant de changements, sont justifiées. Les points forts et point faibles des stratégies des domaines d'intervention actuels ont été évalués à l'aide de preuves convaincantes, mais une analyse plus approfondie des projets plurisectoriels et de leurs impacts est nécessaire pour aider à déterminer les orientations stratégiques et la conception futures. De même les limites de la méthodologie, un manque de rigueur dans la définition de la conformité en tant que lien entre les indicateurs d'investissement et les indicateurs des priorités nationales remet en question les constatations qui font état d'une amélioration de l'adhésion des pays. Les pays ne disposent de stratégies et de programmes environnementaux que lorsqu'ils choisissent les priorités et utilisent des paramètres pour aligner tous les investissements sur les priorités nationales.

Il convient de mentionner notamment les constatations sur la politique du FEM en matière d'égalité entre les sexes, compte tenu des liens de réciprocité entre les résultats liés aux filles et aux femmes et les résultats liés à l'environnement. Il convient de redoubler d'effort conformément aux recommandations sur l'égalité entre les sexes visées dans le cinquième bilan global, pour intégrer cette question au sein du FEM (et dans les évaluations de son efficacité dans ce domaine) comme le font les principales organisations.

Comme indiqué ci-dessus, le cinquième bilan global a rassemblé de nombreux éléments d'évaluation solides pour répondre aux questions posées dans son mandat. Ces questions tendaient à se concentrer sur la pertinence du FEM vis-à-vis des priorités nationales et des conventions dont il est le mécanisme de financement, et ce bilan a dûment répondu à ces questions. Malheureusement son mandat n'a pas soulevé la plus vaste question qui porte sur l'évaluation de la pertinence mondiale du FEM, et sur la façon de l'améliorer. Étant donné que la dégradation de l'environnement s'accélère, que les subventions qui soutiennent les activités nuisibles à l'environnement s'élèvent toujours à des milliers de milliards de dollars, et que les besoins de financement de l'environnement mondial augmentent, nous estimons que cette question devient de plus en plus pressante.

LA CONFORMITÉ AUX MANDATS DU CINQUIÈME BILAN GLOBAL

Nos tâches en tant que conseillers principaux indépendants d'évaluation consistaient à : (1) donner une opinion indépendante sur la qualité de deux éléments clés du cinquième bilan global, les premiers et derniers rapports pour le processus de reconstitution des ressources²; et (2) attester de la conformité du cinquième bilan global à son

2 Le premier rapport a recueilli des informations d'une méta-évaluation des éléments du Bureau de l'évaluation indépendant depuis le quatrième bilan global; et le rapport final a recueilli des informations de 14 sous-études, d'une étude conjointe avec le PNUD sur le programme de microfinancements, d'autres études du FEM, et des commentaires des conseillers principaux de haut-niveau pour l'évaluation indépendante.

mandat. Ce document évalue le rapport final du cinquième bilan global et complète les commentaires que nous avons formulés sur le premier rapport (GEF/R.6/04/Rev.01, 22 mars 2013) et à différents stades du mandat et des projets de la sous-étude.

Nos commentaires doivent être pris dans le cadre plus large de la pratique d'évaluation. Les bilans globaux du Bureau indépendant de l'évaluation du FEM sont considérés parmi les meilleures pratiques en matière de gouvernance institutionnelle mondiale. Le Bureau indépendant de l'évaluation a été l'un des pionniers à développer une théorie du changement au niveau institutionnel. Peu d'organisations internationales de développement procèdent à de telles évaluations complètes régulièrement.

En matière d'assurance de la qualité, pour savoir si le cinquième bilan global a suffisamment respecté son mandat, il convient de répondre aux deux questions suivantes : (1) le rapport a-t-il répondu convenablement aux questions clés visées dans le mandat du cinquième bilan global ; (2) le cinquième bilan global est-il conforme aux exigences du mandat, a-t-il fourni des documents d'évaluation en temps opportun, utilisé un champ d'application suffisant, et ciblé les utilisateurs visés (à savoir le groupe de reconstitution des ressources et le Conseil) ?

En vertu du mandat, le cinquième bilan global devait répondre à 11 questions clés dans le premier rapport et aux 11 questions restantes dans le rapport final. Les questions abordées dans le rapport final du cinquième bilan global portent sur plusieurs points, y compris la pertinence du FEM, le financement, les domaines d'intervention et les domaines plurisectoriels, l'appropriation des pays, la gouvernance et les parties prenantes sur le terrain, ainsi que la politique de l'égalité entre les sexes. Pour faciliter la lecture, le tableau suivant indique où nous avons abordé la question de la qualité et de l'exhaustivité de l'évaluation de chaque question :

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le cinquième bilan global a abordé la plupart des questions visées au mandat, en offrant des éléments d'évaluation. Il

TABLEAU A.1 COMMENTAIRES DES CONSEILLERS PRINCIPAUX POUR L'ÉVALUATION INDÉPENDANTE SUR LES QUESTIONS VISÉES DANS LE MANDAT

QUESTIONS CLÉS SOULEVÉES DANS LES COMMENTAIRES	QUESTIONS DU MANDAT AUXQUELLES LE RAPPORT FINAL DEVAIT RÉPONDRE
Pertinence du FEM	Question 1
Financement : suffisance et utilisation	Question 2, Question 3
Domaines d'intervention et domaines plurisectoriels	Question 4
Appropriation par les pays et conformité	Question 5
Questions liées à la gouvernance	Question 6, Question 7, Question 11
Parties prenantes sur le terrain	Question 8, Question 10
Politique de l'égalité entre les sexes	Question 9

n'est pas surprenant peut être que certains points liés aux questions clés ne sont pas complètement traités, comme par exemple l'appropriation par les pays (y compris le rôle approprié de la conformité), la politique de l'égalité entre les sexes, une analyse plus approfondie de l'impact des stratégies des domaines d'intervention multiples, les effets positifs et négatifs de l'expansion du Programme de microfinancements, et les pressions sur le réseau du FEM. De plus, le cinquième bilan global n'a pas réussi à effectuer une comparaison systématique avec d'autres organisations multilatérales dans certaines questions clés. C'est pourquoi la question visée au mandat qui est de savoir dans quelle mesure le FEM est conforme aux meilleures pratiques internationales, par exemple, n'a pas été entièrement traitée.

Le cinquième bilan global a été effectué en temps opportun pour soutenir le cycle de reconstitution des ressources du FEM, ce qui représente une nette amélioration par rapport aux bilans globaux précédents. Le premier rapport du cinquième bilan global était disponible à un stade précoce du processus de reconstitution des ressources, lorsque les documents liés à la politique et aux programmes étaient en cours de préparation. À la demande de la première réunion de reconstitution des ressources, le rapport sur l'état d'avancement du cinquième bilan global, soulignant cinq questions relatives à la reconstitution des ressources, a été présenté à la deuxième réunion de reconstitution des ressources. Le rapport final du cinquième bilan global doit être présenté à la troisième réunion, vers la fin du processus. La synchronisation du cinquième bilan global avec le processus de reconstitution des ressources augmente la probabilité que les décideurs tiennent compte de ses constatations et recommandations aux niveaux appropriés.

Pour délivrer efficacement ses messages clés, le rapport final du cinquième bilan global propose trois constatations et recommandations générales. Dans l'ensemble, elles sont sur la bonne voie, sont axées sur les principales préoccupations au sujet de l'efficacité pour les négociations sur la reconstitution des ressources, et facilitent les discussions sur l'orientation stratégique du FEM-6.

Le cinquième bilan global a été conforme aux exigences du mandat en effectuant son travail dans les délais déterminés et en couvrant tous les domaines d'intervention. Nous reconnaissons également que le rapport final fournit une feuille de route sur les questions clés, indiquant des divergences entre les questions clés initiales visées dans le mandat et la manière dont elles ont été abordées dans le rapport final³.

PERTINENCE DU FEM

Plusieurs questions du mandat portent explicitement ou implicitement sur la pertinence du FEM, qui est généralement défini dans les exercices du bilan global comme la pertinence vis-à-vis des priorités régionales/nationales et vis-à-vis des conventions.

La conclusion 7 du premier rapport du cinquième bilan global a noté que « l'appui du FEM au niveau des pays est bien conforme aux priorités nationales, révèle des progrès vers la réalisation d'un impact au niveau local, et permet aux pays de s'acquitter de

3 Annexe B.

leurs obligations au titre des conventions». En outre, le rapport final a conclu que «le niveau général de la capacité du FEM à réagir aux directives reçues au titre des conventions est élevé aussi bien niveau des stratégies que des portefeuilles».

Cependant, la note méthodologique sur l'analyse de la triangulation dans les évaluations des portefeuilles-pays a indiqué que l'analyse de l'évaluation à l'échelle des pays effectuée par le bureau a fait face à un certain nombre de limites, y compris un nombre limité de données, notamment dans les pays les moins avancés; une absence de définition claire des impacts prévus du projet ou même des résultats du projet, notamment dans les projets précédents; et des difficultés intrinsèques liées à la définition du portefeuille de projets du FEM. Ces limites soulèvent des doutes quant à la pertinence et son évaluation à l'échelle des pays.

En outre, le cinquième bilan global a signalé que les besoins mondiaux pour une action en faveur de l'environnement, qui constituent une question plus urgente en termes de pertinence, s'élèvent environ à 100 milliards de dollars annuellement, alors que les gouvernements du monde entier ont réduit leurs contributions et offrent plus de mille milliards de dollars par an pour appuyer des subventions à des activités environnementales non durables, comme par exemple les subventions aux combustibles fossiles.

Comme l'a correctement noté le cinquième bilan global, «pour que le FEM lutte efficacement contre les défis posés par les menaces environnementales mondiales d'aujourd'hui, il doit agir en partenariat et appeler toutes les entités qui composent le réseau mondial du FEM à faire de même». Nous partageons cet avis, tout en notant que cet appel à l'action ne relève pas du cadre du mandat du cinquième bilan global, qui mettait l'accent sur une perspective plus limitée de la pertinence. Nous appuyons fortement une étude plus approfondie portant sur l'efficacité du FEM dans ce rôle dans le cadre du mandat des prochains bilans globaux.

FINANCEMENT : SUFFISANCE ET UTILISATION

Il a été demandé au cinquième bilan global de traiter une série de questions sur le financement et la mobilisation des ressources: le FEM dispose-t-il d'un financement suffisant pour répondre aux stratégies des domaines d'intervention, aux directives reçues au titre des conventions, et aux besoins des pays bénéficiaires d'une manière efficace? Dans quelle mesure le FEM est-il capable de mobiliser des ressources suffisantes? Dans quelle mesure les bailleurs de fonds agissent-ils comme promis? Compte tenu de l'émergence de nouveaux moyens de financement, quelle est la valeur ajoutée et le rôle de catalyseur du FEM en tant que source de financement?

Le cinquième bilan global a réalisé une évaluation approfondie et instructive des moyens de financement, des ressources et de la performance des bailleurs de fonds, malgré les difficultés pour parvenir à mettre en place des définitions cohérentes et pour rassembler des informations sur l'aide publique au développement de l'environnement. L'évaluation comprenait un document technique, "Resource Mobilization" [document technique 8], qui a entrepris une analyse rigoureuse sur les comportements de financement des activités environnementales dans leur ensemble et sur la performance du FEM en matière de mobilisation de fonds.

Alors que le cinquième bilan global a constaté que l'aide publique au développement a diminué dans l'ensemble depuis 2010 à la suite de la crise financière, la part du financement en faveur de l'atteinte des objectifs environnementaux mondiaux du total de l'aide publique au développement a augmenté, passant de 5% en 2006 à 14% en 2010, et est restée relativement stable depuis. Toutefois, le fait que l'atténuation du changement climatique a bénéficié de la plus grande part de cette augmentation constitue une préoccupation. La plupart des gouvernements, des ONG et autres organisations, qui visent à atteindre des objectifs environnementaux, se focalisent essentiellement et uniquement sur cette question, ce qui sous-entend que le FEM doit assumer une grande responsabilité ou au moins compenser cela par des stratégies pour d'autres domaines d'intervention.

Pourtant, le cinquième bilan global a précisé que le financement accordé aux domaines qui constituent une priorité en général – y compris le changement climatique – n'est pas suffisant. En discutant de l'augmentation significative du financement au cours des dernières années par les bailleurs de fonds du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, il a noté que le financement du FEM n'en n'a pas bénéficié de manière équitable. Cela laisse craindre que les ressources allouées aux autres domaines d'intervention dont le FEM est responsable soient clairement insuffisantes. Bien qu'il recommande que « la reconstitution des ressources soit basée sur l'urgence des problèmes environnementaux mondiaux », ce bilan n'a pas abordé explicitement cet éventuel déséquilibre de financement.

Les données du cinquième bilan global indiquent que depuis la crise économique, l'aide publique au développement accordée par les pays développés pour atteindre les objectifs environnementaux pourrait ne pas être viable, et ont souligné que les tendances du financement des PMA, des ONG, et du secteur privé ne compenseront pas cette baisse. Ce bilan a noté qu'à un moment où le FEM a accepté un plus grand nombre d'obligations, la reconstitution des ressources pourrait ne pas donner lieu à une augmentation du pouvoir d'achat. Ses recommandations ont fourni quelques directives au FEM, bien que l'ampleur des besoins aurait peut-être appelé à l'adoption d'une mesure plus radicale : il a suggéré que le FEM devrait se baser sur le barème des contributions des Nations Unies, explorer davantage l'élargissement de sa base de financement, et prévoir un appel à la Commission européenne pour devenir un bailleur de fonds du FEM.

La performance des bailleurs de fonds constitue un autre sujet de préoccupation. Les bailleurs de fonds ne se sont pas acquittés de leurs obligations dans les délais déterminés, ce qui a entraîné des retards de paiement : en mai 2013, la somme de 587 millions de dollars était impayée, représentant 16,5% du montant promis pour le FEM-5. Le cinquième bilan global n'a identifié aucune mesure (ou membres) pour éviter les retards de paiement.

Sur une note plus positive, le cinquième bilan global a conclu que, bien que le FEM joue un rôle relativement limité en tant que fonds de financement pour répondre aux besoins mondiaux, il joue certainement un rôle de catalyseur. Outre son propre engagement de 1 milliard de dollars, le FEM a été capable, à travers son « modèle

d'intervention», de mobiliser et lever 3 milliards de dollars supplémentaires par le cofinancement. Les pays bénéficiaires dépensent environ 50% en cofinancement des projets appuyés par le FEM. En utilisant l'analyse contrefactuelle, le cinquième bilan global a déterminé trois façons par lesquelles le FEM a des effets catalyseurs: ce cofinancement ne se serait pas matérialisé aussi vite sans l'intervention du FEM, et il a conduit à l'adoption de mesures plus efficaces.

« L'étude sur le progrès vers la réalisation d'un impact » du cinquième bilan global a confirmé en outre que les projets qui ont réussi à réaliser une adoption à plus grande échelle et un impact sur l'environnement ont reçu un montant moyen de financement supérieur à celui des pays qui ont moins réussi à réaliser une adoption à plus grande échelle et un impact sur l'environnement, sachant que l'écart entre ces deux groupes est d'environ 3 millions de dollars. En tant que moyen de financement, le FEM est donc important en tant qu'acteur catalyseur pour réaliser une adoption à plus grande échelle et un impact environnemental.

Les données présentées dans le cinquième bilan global ont précisé que la mobilisation de ressources supplémentaires et la disponibilité plus rapide des fonds conduiront à des résultats plus concrets et visibles sur le terrain.

Les preuves tirées des rapports contribuant au cinquième bilan global ont indiqué que lorsque le FEM a offert un grand soutien financier aux pays bénéficiaires et aux programmes, le taux de résultats et de réussite a été plus élevé. Nous partageons le point de vue de la conclusion du cinquième bilan global, reflétée dans sa première recommandation, à savoir que si le FEM devait continuer à jouer son rôle de catalyseur, sa priorité devrait être la mobilisation de fonds supplémentaires pour FEM-6.

DOMAINE D'INTERVENTION ET DOMAINES D'INTERVENTION MULTIPLES

Le mandat a exigé du cinquième bilan global d'examiner les points forts et points faibles des stratégies des domaines d'intervention du FEM, ainsi que le rôle et la valeur ajoutée de l'appui transversal à travers les interventions des domaines d'intervention multiples.

Le cinquième bilan global a examiné les points forts et les points faibles des stratégies des domaines d'intervention à l'aide de preuves convaincantes, soutenu par l'évaluation de l'évaluation thématique du FEM des stratégies des domaines d'intervention et les évaluations de l'impact, tels que ceux sur l'atténuation du changement climatique et la biodiversité.

L'ensemble des évaluations du FEM ont démontré que ses activités étaient très pertinentes vis-à-vis des directives des conventions. Le passage en revue des stratégies des domaines d'intervention a révélé que les directives reçues au titre des conventions ont été largement respectées. Les Secrétariats des Conventions et les équipes correspondantes du Secrétariat du FEM ont fortement appuyé cette évaluation. Cependant le cinquième bilan global a souligné que la mauvaise gestion des stratégies est due à la nature très diverse des directives reçues au titre des conventions, qui

sont cumulatives, ne sont pas mises à jour, sont complexes sur le plan opérationnel et ne sont pas définies par ordre de priorités.

Le cinquième bilan global a fourni des preuves démontrant l'émergence de projets plurisectoriels qui répondent aux préoccupations de l'environnement mondial touchant plus d'un domaine d'intervention du FEM. Ce bilan a souligné que les projets plurisectoriels deviennent de plus en plus importants pour le portefeuille du FEM et pourraient constituer la future modalité du FEM. Ils sont capables de résoudre les problèmes liés à un domaine d'intervention par des interventions synchronisées et bien agencées sur des systèmes interdépendants qui créent des impacts positifs sur l'environnement. Le cinquième bilan global a indiqué que les 54 projets plurisectoriels achevés à ce jour sont susceptibles de produire une variété d'impacts sur l'environnement. Cependant, nous estimons qu'il est nécessaire de procéder à une analyse plus approfondie pour comparer les résultats et les impacts des projets plurisectoriels à ceux des projets liés à un seul domaine d'intervention. En attendant d'effectuer cette analyse, il est prématuré de tirer des conclusions sur la valeur ajoutée de l'appui transversal du FEM à travers les projets plurisectoriels.

En fonction des résultats de cette analyse, les stratégies des domaines d'intervention du FEM-5, élaborées avant le développement des projets plurisectoriels, devraient explorer d'autres initiatives mondiales qui sont passés à une nouvelle génération de programmes. Cette nouvelle génération de programmes est produite par des partenariats multisectoriels et des partenariats regroupant plusieurs organismes axés sur les impacts communs. Ils utilisent des mesures communes aux différents partenaires, souvent soutenus par de nouveaux organismes ou par un important ministère. La nécessité de développer davantage de programmes ayant un impact commun et de leçons tirées auprès d'autres organismes, peut poser des problèmes pour l'élaboration de stratégies pour FEM-6 et les relations entre les secrétariats des conventions.

APPROPRIATION PAR LES PAYS ET CONFORMITÉ

Le mandat a exigé d'évaluer dans quelle mesure les principaux processus de réforme du FEM ont atteint leurs objectifs, en suivant les principes clés du renforcement de l'appropriation par les pays et de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience.

Le rapport final a souligné l'augmentation de l'efficacité et de l'efficience résultant de ces grandes réformes telles qu'adoptées par le STAR en novembre 2009, qu'il a également reconnu comme ayant amélioré l'appropriation par les pays.

Le cinquième bilan global a souligné que l'appropriation par les pays est essentielle pour l'efficacité du développement. Le FEM s'efforce d'accroître l'appropriation par les pays en passant de la prise de décision impulsée par les bailleurs de fonds à l'habilitation des gouvernements et d'autres parties prenantes nationales telles que la société civile et le secteur privé à conduire l'élaboration de politiques et des programmes environnementaux. Une méta-évaluation de l'appropriation par les pays dans le cinquième bilan global visait à veiller à ce que la phase 2 de la Déclaration de Paris soit appliquée dans le processus d'évaluation, y compris l'utilisation d'indicateurs à partir de la déclaration. Les principaux indicateurs ont été mis en place pour

l'appropriation, la conformité, l'harmonisation, la gestion des résultats et la reddition de compte mutuelle.

Alors que le cinquième bilan global révèle des résultats positifs en matière d'appropriation, il convient de noter certaines limites énumérées dans la méta-évaluation concernant d'autres indicateurs: « Tout d'abord, la plupart des discussions sur l'appropriation dans le cadre des évaluations à l'échelle des pays ont été limitées à l'évaluation de la participation des parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre des projets. Il y avait un manque de données sur l'harmonisation; la reddition de compte mutuelle; la gestion des résultats; l'utilisation des systèmes nationaux pour la mise en œuvre/l'attribution du projet, la prévalence de structures parallèles (par exemple, l'Unité d'Exécution des Projets et/ou l'unité de gestion des programmes); et la participation du secteur privé, et dans une certaine mesure de la société civile, au-delà du programme de microfinancements » (méta-évaluation, p. 15).

Les évaluations à l'échelle des pays indiquent également que « l'efficacité de la coordination pour appuyer les activités du FEM a été mitigée en réalité, 12 pays ayant enregistré une performance plus que satisfaisante alors que 10 pays ont enregistré de faibles performances. Ces résultats mitigés et le manque d'efficacité sont principalement dus à un manque de coordination et de capacités dans les points focaux locaux. Des questions concernant "l'efficacité" et "l'efficience" sont donc soulevées ».

Nous avons inclus une discussion sur la conformité dans cette section parce qu'elle est essentielle pour l'appropriation. Il y a appropriation par les pays lorsque le pays lance une stratégie multisectorielle axée sur les résultats accompagnée de plans fondés sur des preuves. Des bilans publics aident le secteur public et privé à fonder leurs contributions sur des priorités, identifier ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et identifier les interventions réussies. Ce n'est que grâce à des mesures rigoureuses que les interventions en matière de développement font preuve de conformité aux résultats à l'échelle des pays. Par exemple, la gestion des ressources naturelles, les compagnies des eaux, et l'industrie agroalimentaire feraient état d'une réduction en pourcentage de la consommation d'eau annuelle pour répondre à une priorité environnementale impulsée par le pays, de 20% chaque décennie⁴.

Cependant, le fait que le FEM, comme d'autres organisations de développement, a utilisé le terme « conformité » beaucoup plus librement dans la planification du développement, les cadres de résultats et l'évaluation est une question préoccupante. Une connotation imprécise ne donne pas lieu à une bonne coordination, un apprentissage considérable, et une hiérarchisation des activités pour réaliser des stratégies nationales de haut niveau. Cela est particulièrement problématique quand il est nécessaire d'aligner les interventions de plusieurs projets et partenaires. Au-delà de la question de la définition, nous craignons également que le modèle de conformité qui est

4 Voir, par exemple, *A New Vision for Agriculture: A Roadmap for Stakeholders* (<http://www.weforum.org/reports/realizing-new-vision-agriculture-roadmap-stakeholders>); voir également le Mécanisme mondial pour la sécurité routière publié conjointement par l'Organisation mondiale de la Santé et la Banque mondiale à l'adresse suivante: http://www.ki.se/csp/pdf/Publications/WBGRSF_guidelines.pdf.

implicite dans la conception du FEM, n'aille dans la mauvaise direction pour l'appropriation par les pays, en partant comme il le fait de l'évaluation projet par projet, au lieu de partir des stratégies et priorités nationales et régionales générales pour revenir aux projets.

QUESTIONS LIÉES À LA GOUVERNANCE

Le mandat a exigé du cinquième bilan global d'étudier dans quelle mesure la gouvernance du FEM est conforme aux meilleures pratiques internationales.

Le quatrième bilan global a réalisé un examen approfondi de la gouvernance du FEM, qu'il a défini pour les besoins de l'étude comme étant « l'exercice de l'autorité politique par les pays membres » et l'a détaillé en précisant que c'est le fait de diriger une organisation, de déterminer des orientations stratégiques claires, de définir les priorités, de fournir des directives claires et d'allouer des ressources en fonction des mandats convenus, et de mettre en place des fonctions de suivi et d'évaluation appropriées.

Le cinquième bilan global a traité la gouvernance de deux façons. Tout d'abord, il est revenu vers les recommandations du bilan précédant en soulignant l'absence de suivi d'une recommandation du quatrième bilan global en matière de directives claires sur la formation et le fonctionnement des groupes de pays. Deuxièmement, le cinquième bilan global est passé de l'évaluation de l'architecture du FEM et de sa transparence continue à l'analyse implicite tout au long du rapport de la capacité de gestion stratégique du Conseil du FEM et du Secrétariat.

Outre l'identification d'un manque d'orientations stratégiques claires et de définition des priorités, cette analyse a relevé des failles au niveau du système de gestion axée sur les résultats du FEM, qui surcharge le système au lieu de donner aux dirigeants une vue directe depuis les objectifs stratégiques jusqu'aux résultats sur le terrain. Bien qu'il permette de rendre compte des résultats des projets individuels, il manque d'indicateurs de base pertinents qui appuient la gestion adaptative et garantissent une programmation plus synthétique des résultats liés aux interventions financées par le FEM à l'échelle nationale, régionale et mondiale. Étant donné les mesures techniques et scientifiques différentes, la conformité aux objectifs du FEM et aux objectifs stratégiques des pays ne peut être évaluée.

Pour appuyer les conclusions du cinquième bilan global sur la nécessité d'appliquer une réforme de la gestion axée sur les résultats, le FEM doit revenir à l'objectif initial de la gestion axée sur les résultats et de l'évaluation. Dans le cas des meilleures pratiques, les gouvernements et les organisations internationales se basent sur des preuves pour gérer le changement institutionnel continu, choisir et organiser des partenariats afin de réaliser des interventions qui permettent d'atteindre au mieux les résultats souhaités. Avec l'accumulation des connaissances, l'ambition stimule les interventions plutôt que l'inverse. Pour atteindre des résultats substantiels, les systèmes de gestion et d'évaluation des résultats doivent répondre aux besoins spécifiques de gestion des dirigeants et de gestion opérationnelle tels que définis par ce dont ils ont besoin pour accomplir leur travail, et plus ils se rapprochent de la mise en

œuvre, plus ils seront détaillés. Les systèmes de résultats doivent fournir des preuves fondées sur les résultats pour une prise de décision adaptative en temps réel et pour tester des théories de changement importantes. Il est donc du devoir des dirigeants, et non pas des personnes chargées de l'évaluation ou du contrôle de la qualité, d'élaborer leurs propres cadres propres qu'ils utilisent.

Un système de gestion axée sur les résultats devrait être basé sur des mesures scientifiques tirées de la large gamme d'interventions financées par le FEM. Le portefeuille dans son ensemble devrait, par exemple, être en mesure de répondre à des questions telles que : Comment le taux d'émissions de gaz à effet de serre a-t-il diminué ? Combien de tonnes de CO₂ ont été évitées grâce à la part de l'adaptation au changement climatique des 11,5 milliards de dollars d'investissement du FEM ? Des indicateurs de résultats et des indicateurs stratégiques mesurant l'impact sur l'environnement intégrés dans les interventions financées par le FEM doivent se conformer – non pas sémantiquement, mais de manière mesurable – aux indicateurs de la stratégie des domaines d'intervention. La question va au-delà de la gestion interne. Si le FEM était davantage capable de démontrer l'impact de son portefeuille sur l'état de l'environnement en termes scientifiques et en termes de coûts sociaux évités pour les 11,5 milliards de dollars investis depuis son lancement, il serait mieux en mesure d'attirer des fonds, peut-être pas de nouveaux fonds, étant donné les conditions économiques, mais il pourrait mieux se positionner pour rediriger des fonds provenant d'autres mécanismes de financement existants et souvent fragmentés.

À la lumière de cela, le cinquième bilan global a fait des recommandations judicieuses pour la réforme du modèle économique du FEM.

La comparaison entre la performance du FEM et celle d'autres institutions en matière de gouvernance n'a été effectuée que de manière éparse. Bien que nous reconnaissons les obstacles qui empêchent de telles comparaisons, d'autres organisations internationales ont développé des approches qui pourraient servir à la comparaison de la gouvernance du FEM à d'autres organismes spécialisés et mécanismes de financement mondiaux.

Parmi les comparaisons mentionnées, la notation de 80 % attribuée aux résultats des projets n'est pas réellement significative, comme l'a noté le rapport des évaluateurs indépendants du quatrième bilan global, sans recourir aux mesures supplémentaires utilisées par d'autres institutions, comme la Banque, pour évaluer la viabilité, et la performance du gouvernement et de la Banque. De plus, une note distincte attribuée à chaque produit et fonds de l'organisation ne constitue pas un bon indicateur de l'efficacité globale lorsque les projets individuels ne sont pas liés à une stratégie à plus grande échelle et à des cadres de performance. En effet, le cinquième bilan global a reconnu la nature exceptionnelle des activités du FEM quand il a appelé à mettre davantage l'accent sur la programmation, et non pas uniquement sur les projets, et à apporter des améliorations au cadre de résultats.

La comparaison de la complète gouvernance par le FEM de ses fonds par rapport aux approches de la Banque et des Nations Unies n'est pas une raison pour louer la gouvernance du FEM. Par exemple, la Banque, qui soutient les fonds avec des

engagements qui s'élèvent à des dizaines de milliards de dollars et fait appel au Conseil si nécessaire, gère les flux financiers du FEM sans avoir un rôle de gouvernance. C'est logique puisque le FEM n'a pas besoin de deux mécanismes de contrôle développés. Pour les autres fonds, la Banque joue un rôle de gouvernance lorsque nécessaire, comme avec le GCRAI. D'autres questions autour de la gestion des Nations Unies des fonds peuvent émerger.

Nous avons considéré les relations du FEM avec son réseau comme faisant partie de la gouvernance. Le FEM a été jugé comme une organisation en réseau depuis le troisième bilan global. Les bilans globaux, depuis le troisième jusqu'au cinquième, ont tous noté que le réseau du FEM dispose de grands atouts. Cependant, le rythme rapide du changement au sein du FEM, a provoqué davantage de complications et de surcharge, avec actuellement un risque d'interruption. Comme l'a souligné le troisième bilan global, le FEM en tant qu'organisation qui s'appuie sur un réseau est entrain d'atteindre ses limites. Le quatrième bilan global a fait écho à cette préoccupation et a souligné les tensions entre les Entités d'exécution et le Secrétariat du FEM, et entre les Entités et les pays bénéficiaires.

Les éléments d'évaluation du cinquième bilan global sur l'état du réseau du FEM ont été basés sur des enquêtes, des entrevues, des documents historiques et des preuves tirées d'autres évaluations, ainsi que sur l'analyse innovante du réseau social. Ses constatations sont compatibles avec ceux des rapports précédents des bilans globaux. Cependant le cinquième bilan global a souligné la nécessité plus urgente de réexaminer les accords actuels relatifs au réseau du FEM et a formulé des recommandations plus concrètes. Il a proposé, par exemple, que les réunions de reconstitution des ressources du FEM-6 abordent la manière d'obtenir la participation des partenaires et orientent le développement d'une vision nouvelle de partenariat durant FEM-6. Nous avons ainsi constaté que le cinquième bilan global a traité entièrement la question portant sur l'état du réseau du FEM, même s'il n'a pas examiné dans quelle mesure le réseau et les partenariats du FEM améliorent ou retardent les progrès.

Enfin, nous avons enfin inclus dans notre évaluation la manière dont le cinquième bilan global a évalué le rôle du STAP. La sous-étude du STAP a révélé la puissance des effets des systèmes administratifs peu efficaces sur l'efficacité des professionnels. Changer le rôle du STAP pour passer des projets aux programmes est judicieux, de même que le développement du rôle du STAP pour fournir des directives en matière de sciences sociales. Il convient de noter cependant que même si les groupes consultatifs scientifiques ont joué un rôle crucial en apportant les meilleures innovations scientifiques au développement, des obstacles peuvent apparaître s'il leur est demandé d'être des évaluateurs et des conseillers.

PARTIES PRENANTES SUR LE TERRAIN : MICROFINANCEMENT, SECTEUR PRIVÉ ET SOCIÉTÉ CIVILE

La mission a soulevé plusieurs questions relatives aux parties prenantes : Dans quelle mesure le FEM est-il capable de mobiliser les parties prenantes sur le terrain ? Quelles sont les tendances en matière de participation du secteur privé et des organisations de la société civile ? Et elle a également traité une question étroitement liée aux deux

autres, à savoir, dans quelle mesure le Programme de microfinancements du FEM a réussi à élargir son champ d'application à d'autres pays, tout en continuant à assurer le succès de ses activités sur le terrain ?

Les sous-études sur le Programme de microfinancements, la société civile, et la participation du secteur privé ont tous répondu aux questions de la mission à l'aide d'éléments d'évaluation pour conclure que le FEM a eu un effet multiplicateur à travers les parties prenantes sur le terrain.

Le rapport des évaluateurs indépendants du quatrième bilan global a recommandé au FEM d'effectuer plus d'évaluation conjointe. À cette fin, la sous-étude du Programme de microfinancements, une évaluation conjointe réalisée en collaboration avec le PNUD, a produit des informations opportunes à la reconstitution des ressources. Ses éléments d'évaluation ont montré que le programme a réussi à élargir son champ d'application depuis 2007 de 74 à 117 pays, dont les petits États insulaires en développement, les PMA et les États fragiles constituent une forte proportion. Le rapport conjoint n'a pas couvert les effets positifs et négatifs de ces changements. Il a fourni une mise à jour des données de l'évaluation conjointe précédente d'une manière quelque peu descriptive. Il est nécessaire d'effectuer dans la seconde phase une analyse plus approfondie de certaines questions, telles que la pertinence du Programme de microfinancements vis-à-vis des objectifs stratégiques du FEM et des pays, et l'avantage comparatif du FEM du fait de la gestion de ces fonds.

L'étude du secteur privé s'est révélée être une analyse utile des tendances plus larges qui ne relèvent pas de la participation au sein du FEM. Par exemple, de grandes sociétés commencent à adopter la viabilité en tant que moteur des stratégies institutionnelles, et leurs investissements offrent la possibilité de contribuer de manière significative aux objectifs mondiaux du FEM. Ces deux « lueurs d'espoir » proposent de nouvelles opportunités au FEM. L'étude a suggéré que le FEM joue un rôle plus grand que celui qui apparaît dans le cinquième bilan global par l'appui des processus informels de renforcement de la confiance et de résolution des conflits. Le FEM pourrait utiliser son pouvoir de convocation pour travailler avec les organisations de la société civile et le secteur privé afin de remédier aux inefficacités dans les systèmes mondiaux, comme par exemple, la prolifération des indices de développement durable. Compte tenu du fort engagement du secteur privé dans les projets du FEM (52 % des projets ont contribué à une transformation du marché), le cinquième bilan global aurait pu envisager un rôle plus systémique pour le FEM dans ses recommandations.

L'étude de la participation de la société civile a porté sur le rôle de la société civile et a confirmé son avantage comparatif pour un changement partant de la base. Comme la plupart des sous-études, elle a éliminé le Système intégré de gestion des projets comme sa première, mais non seule, source de données et dans ce cas, a répondu suffisamment à la question de la mission. Pourtant, en dépit de la reconnaissance de l'importance de la participation de la société civile, nous nous sommes demandé si la collaboration avec l'ensemble des partenaires du FEM a effectivement été optimisée. Cette préoccupation découle de l'absence d'un modèle économique efficace comme l'a remarqué aussi le cinquième bilan global.

Sans un modèle efficace, il est impossible de déterminer si ces partenaires sont les plus appropriés pour réaliser le plus d'impact, si les projets ont contribué à atteindre les objectifs stratégiques des domaines d'intervention, ou si les pays ont utilisé les leçons tirées des projets pour apporter les améliorations nécessaires au niveau de la politique institutionnelle, de la structure, et des procédures.

POLITIQUE EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

La mission a demandé au cinquième bilan global d'examiner dans quelle mesure les politiques transversales telles que la gestion des connaissances ou l'égalité entre les sexes présentent une valeur ajoutée pour l'appui du FEM. Le cinquième bilan global a montré que la gestion des connaissances n'a pas été financée, et par conséquent sa valeur pour le FEM doit encore être ajoutée. Nous avons donc décidé de mettre l'accent sur l'égalité entre les sexes étant donné que le FEM a tardé à adopter les stratégies d'égalité entre les sexes.

Le FEM a en effet la possibilité d'ajouter de la valeur grâce à la programmation pour améliorer la contribution des femmes et des filles à l'environnement. Le FEM est également tenu d'ajouter de la valeur à la vie et aux moyens de subsistance des femmes et des filles en comprenant comment les changements de l'environnement et les nouvelles technologies vertes affectent leur santé, et leur situation sociale et économique.

Le cinquième bilan global a commencé son analyse en affirmant que l'égalité entre les sexes est « l'un des principaux moyens pour réaliser un changement de comportement qui conduira à l'adoption à plus grande échelle de solutions durables aux problèmes de l'environnement mondial ». Bien que le cinquième bilan global ne le déclare pas explicitement, son évaluation indique que le FEM est loin d'avoir atteint ses objectifs à cet égard. La sous-étude sur l'égalité entre les sexes s'est limitée à une étude théorique des documents de projet depuis l'approbation en 2011 de la politique du FEM en matière d'intégration de l'égalité entre les sexes. Elle a constaté que seulement 20% des documents de projet clos du FEM-4 (55 parmi 281) ont indiqué que l'intégration de l'égalité entre les sexes avait été abordée de la conception à la mise en œuvre. Depuis 2011, les documents d'approbation des projets du FEM-5 ont réalisé de faibles progrès par rapport au FEM-4 à cet égard.

L'étude aurait été plus utile si les preuves comprenaient des essais sur le terrain de projets clos et opérationnels avec ou sans historiques des interventions en matière d'égalité entre les sexes. Cela aurait permis de mieux vérifier si le FEM est sur la bonne voie pour se conformer aux meilleures pratiques actuelles mondiales en matière d'égalité entre les sexes et d'environnement⁵, ainsi que de mettre en lumière les leçons tirées des omissions du FEM et de ses premiers travaux en matière d'égalité entre les sexes.

5 Voir par exemple, le travail primé de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (www.iucn.org) sur l'égalité entre les sexes et l'environnement. Voir aussi son nouveau site web : environmentgenderindex.org.

Cependant, le plus préoccupant est de constater le soutien implicite du cinquième bilan global au fait que certains groupes de projets sont a priori exemptés de l'analyse de l'égalité entre les sexes. Le rapport final, par exemple, a noté une augmentation de la part des projets qui visent à intégrer l'égalité entre les sexes depuis l'adoption de la politique du FEM en matière d'intégration de l'égalité entre les sexes en mai 2011. L'équipe d'évaluation a conclu qu'elle a considéré 22% des projets approuvés « pertinents vis-à-vis de l'égalité entre les sexes » alors que le Fonds les avait classés comme « non pertinents ». Le cinquième bilan a déclaré que « le manque d'attention accordé à l'égalité entre les sexes là où elle est nécessaire a *pu conduire* à des conséquences négatives involontaires en matière d'égalité entre les sexes » (l'italique est ajouté). Nous ne partageons pas ce point de vue. Près de 40 ans d'expérience depuis la Décennie des Nations Unies pour la femme a montré que le manque d'attention accordé à l'égalité entre les sexes conduit presque toujours à des conséquences négatives imprévues. Bien que le sujet ou la portée d'un projet puissent paraître non discriminatoire à l'égard des femmes, sa planification et sa mise en œuvre sont néanmoins susceptibles d'avoir des effets différents sur les sexes, que ce soit au niveau du choix de l'éclairage de la rue ou du choix des cultures à étudier. À tout le moins, chaque projet crée des emplois auxquels les femmes, qui ont les compétences nécessaires pour décrocher cet emploi, devraient avoir un libre accès

Accepter qu'une proposition de projet puisse prétendre sans apporter de preuve, ne pas avoir d'effets sur l'égalité entre les sexes constitue une faille dans l'analyse qui ne devrait pas se répéter dans les programmes futurs ou l'évaluation du FEM.

En ce qui concerne le sixième bilan global, nous recommandons que le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM prévoie une analyse de l'égalité entre les sexes dans tous les produits du FEM-6 et des sous-études du sixième bilan global. L'égalité entre les sexes est une question liée à l'efficacité du développement et ne doit pas être laissée à la merci des influences personnelles. Le sixième bilan global du FEM doit explorer les questions de reddition des comptes, notamment celle de la contribution du Secrétariat à promouvoir la valeur ajoutée de l'action du FEM en faveur de l'égalité entre les sexes et de l'environnement.

Nous sommes d'accord avec les cinq recommandations sur l'égalité entre les sexes. Cependant, l'expert en la matière doit être chargé d'aider la direction du FEM à offrir des incitations appropriées et à renforcer les capacités pour prendre en compte l'égalité entre les sexes. Il est trop souvent demandé à des spécialistes en matière d'égalité entre les sexes, comme à des experts en matière de résultats, d'effectuer un travail sur l'égalité entre les sexes au sein d'une organisation. Au lieu de cela, l'expert concerné doit travailler sur l'appui institutionnel pour s'assurer que l'expertise en matière d'égalité entre les sexes équivaut à l'expertise en matière de développement qui doit être comprise de la même manière par la direction et le personnel, et être intégrée dans leurs responsabilités professionnelles, techniques et scientifiques quotidiennes.

BIBLIOGRAPHIE

Bliss, Tony, and Jeanne Breen. 2009. *Implementing the Recommendations of the World Report on Road Traffic Injury Prevention: Country Guidelines for the Conduct of Road Safety Management Capacity Reviews and the Specification of Lead Agency*

Reforms, Investment Strategies and Safe System Projects. World Bank Global Road Safety Facility. http://www.ki.se/csp/pdf/Publications/WBGRSF_guidelines.pdf.

Hanleybrown, Fay, John Kania, and Mark Kramer. 2012. "Channeling Change: Making Collective Impact Work." *Stanford Social Innovation Review*. http://www.ssireview.org/blog/entry/channeling_change_making_collective_impact_work.

Isenman, Paul. 2012. "Improving the Quality and Impact of Comprehensive Evaluations of Multilateral Organizations." Comprehensive Evaluation Platform for Knowledge Exchange. <http://www.cepke.net/?q=node/81>.

OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee). 2010. *Quality Standards for Development Evaluation*. DAC Guidelines and Reference Series. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44798177.pdf>.

———. 2011. *Evaluation of the Phase 2 Evaluation of the Paris Declaration: An Independent Review of Strengths, Weaknesses, and Lessons*. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/48620425.pdf>.

———. 2012. *Assessing the Development Effectiveness of Multilateral Organizations: Guidance on the Methodological Approach*. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/50540172.pdf>.

LES PRINCIPALES QUESTIONS DU CINQUIÈME BILAN GLOBAL ET OÙ SE TROUVENT-ELLES

PREMIER RAPPORT

QUESTION PRINCIPALE	LIEU (ET LIMITES)	ÉTUDES SOURCE / DOCUMENTS TECHNIQUES	RAPPORTS D'ÉVALUATION SOURCE
1. Pertinence du FEM vis-à-vis des conventions; pertinence du soutien des eaux internationales vis-à-vis des questions transfrontalières	Premier rapport: Chapitre 6, section sur la pertinence du FEM vis-à-vis des conventions Rapport final: Section 7.1 <i>La pertinence de l'appui aux eaux internationales n'a pas été traitée en détail</i>	TD4 (pertinence vis-à-vis des conventions), TD3 (eaux internationales)	Évaluation de la stratégie du domaine d'intervention, évaluation de l'impact sur la MCM
2. Les progrès du FEM à l'échelle du projet	Premier rapport: Chapitre 4, section sur les résultats à l'échelle des projets Rapport final: Section 7.2	TD1 (portefeuille du FEM), TD7 (performance du FEM)	Rapports annuels de la performance
3. Progrès vers la réalisation d'un impact au niveau du projet	Premier rapport: Chapitre 5, Section 2 Rapport final: Section 7.4	TD2, TD12, TD20	Rapports annuels de l'impact, évaluation de l'impact sur la MCM, évaluation de l'impact des mesures d'atténuation du changement climatique
4. Rôle de catalyseur du FEM	Premier rapport: Chapitre 5, section sur le rôle de catalyseur Rapport final: Sections 7.3, 7.4, 8.1	TD2, TD12	Évaluations de l'Impact, EPP
5. Tendances en matière d'adhésion des pays, et dans quelle mesure le projet a répondu aux besoins des pays	Premier rapport: Chapitre 8, Section 2 Rapport final: Section 7.1	TD6	EPP
6. Impact à long terme du FEM	Premier rapport: Chapitre 5, Sections 4 et 5 Rapport final: Section 8.1	TD2, TD12	Évaluations de l'Impact

QUESTION PRINCIPALE	LIEU (ET LIMITES)	ÉTUDES SOURCE / DOCUMENTS TECHNIQUES	RAPPORTS D'ÉVALUATION SOURCE
7. Tendances en matière de performance, y compris le cofinancement, les coûts de gestion et les frais du projet, la qualité à l'entrée, la supervision et la performance à l'échelle des pays	Premier rapport: Chapitre 8 Rapport final: Chapitres 4, 5 et 6 <i>Les coûts de gestion et les frais des projets n'ont pas été traités en détail; la qualité à l'entrée et la supervision n'ont pas été traitées en détail</i>	TD7, TD8, TD10, TD17, TD18, TD21	Rapports annuels de la performance
8. Tendances au niveau des réalisations des domaines d'intervention	Premier rapport: Chapitre 6 Rapport final: Section 8.1	TD3, TD12	Évaluations de l'Impact, EPP

NOTE: EPP = évaluation des portefeuilles-pays; MCM = Mer de Chine méridionale. Voir l'annexe D pour les titres des documents techniques du cinquième bilan global.

RAPPORT FINAL

QUESTION PRINCIPALE	LIEU (ET LIMITES)	ÉTUDES SOURCE / DOCUMENTS TECHNIQUES	RAPPORTS D'ÉVALUATION SOURCE
9. Tendances en matière de problèmes environnementaux mondiaux	Premier rapport: Chapitre 3	Aucun document technique préparé, mais des références ont été fournies à des rapports récents qui font autorité	n.a.
10. Émergence de nouveaux moyens de financement, y compris le rôle du FEM dans certains de ces canaux	Rapport final: Section 3.3	TD8	n.a.
11. Évaluation de l'avantage comparatif du FEM et savoir si le FEM dispose des ressources pour atteindre ses objectifs	Rapport final: Section 3.3	TD8	n.a.
12. Performance des bailleurs de fonds au sein du FEM et la mobilisation des ressources	Rapport final: Section 3.3	TD8	n.a.
13. Examen approfondi des stratégies des domaines d'intervention, ainsi que des efforts dans les domaines plurisectoriels, y compris de l'impact	Premier rapport: Chapitre 6 Rapport final: Section 8.1	TD3, TD12	Évaluation des stratégies des domaines d'intervention, évaluations de l'impact, évaluations à l'échelle des pays, rapports annuels de la performance

QUESTION PRINCIPALE	LIEU (ET LIMITES)	ÉTUDES SOURCE / DOCUMENTS TECHNIQUES	RAPPORTS D'ÉVALUATION SOURCE
14. Processus de réforme : <ul style="list-style-type: none"> • STAR • Programme d'appui aux pays (y compris l'EFPN) • Élargissement du partenariat du FEM • Réformes du cycle de projet • Approche programmatique • Gestion axée sur les résultats, y compris la gestion des connaissances 	STAR : Rapport final : Section 4.1 EFPN : Rapport final : Section 4.1 <i>Le programme d'appui aux pays n'a pas été en général évalué</i> <i>L'élargissement du partenariat n'a pas été évalué étant donné qu'il n'a pas été encore assez développé</i> Réformes du cycle de projet : Rapport final : Chapitre 5 <i>L'approche programmatique figure dans la sous-étude du cycle de projet, ce qui signifie une portée limitée</i> Gestion axée sur les résultats : Rapport final : Section 4.2 Gestion des connaissances : Rapport final : Section 8.3	TD17 (partenariat), TD18 (cycle de projet), TD10 (gestion axée sur les résultats), TD11 (gestion des connaissances)	Évaluations à mi-parcours du STAR et du EFPN
15. Gouvernance du FEM	Rapport final : Section 3.2	Pas de sous-étude distincte, mais elle est basée sur des éléments tirés du TD8 et TD17	n.a.
16. Rôle du STAP	Rapport final : Section 8.2	TD15	n.a.
17. Rôle du secteur privé	Rapport final : Section 7.7	TD13	Évaluation à l'échelle des pays et évaluation de l'impact
18. Rôle des OSC	Rapport final : Section 7.5	TD14	Évaluation à l'échelle des pays et évaluation de l'impact
19. Politiques transversales : <ul style="list-style-type: none"> • Égalité entre les sexes • Peuples autochtones • Participation publique • Communication 	Égalité entre les sexes : Rapport final : Section 7.8 <i>D'autres politiques transversales n'ont pas été évaluées parce que trop récente (peuples autochtones) ou parce que comprises dans l'égalité entre les sexes (participation publique) ou parce qu'elles ne constituent pas une priorité (communauté)</i>	TD16	n.a.
20. Mise à jour de l'évaluation du programme de microfinancements du FEM	Rapport final : Section 7.6	n.a.	Premier rapport de l'évaluation du Programme de microfinancements, Preuves nationales tirées de l'évaluation des portefeuilles-pays, évaluation de l'impact sur la MCM
21. Etat des réseaux et des partenariats du FEM	Rapport final : Chapitre 6	TD17	Évaluation à l'échelle des pays et évaluation de l'impact

NOTE : EPP = évaluation des portefeuilles-pays ; MCM = Mer de Chine méridionale. Voir l'annexe D pour les titres des documents techniques du cinquième bilan global.

RAPPORT FINAL DU CINQUIÈME BILAN GLOBAL ENCADRÉS, FIGURES, ET TABLEAUX

ENCADRÉS

2.1	Jugement sommaire du FEM sur les critères d'évaluation	9
7.1	La définition de l'impact	57
8.1	L'adoption à plus grande échelle dans le domaine d'intervention de la biodiversité.....	76
8.2	L'adoption à plus grande échelle dans le domaine d'intervention du changement climatique	77
8.3	L'adoption à plus grande échelle dans le domaine d'intervention des eaux internationales.....	79

FIGURES

5.1	Les mois écoulés entre la présentation de la FIP pour la première fois et son approbation.....	36
5.2	Les mois écoulés entre l'approbation du Conseil et l'agrément du DG	38
5.3	Les mois écoulés entre l'approbation du DG et la mise en oeuvre du projet.....	40
6.1	La structure du FEM pour la prise de décision sur les politiques, les directives et les priorités stratégiques: 1994.....	45
6.2	La structure actuelle du FEM pour la prise de décision sur les politiques, les directives et les priorités stratégiques.....	46
6.3	Les rôles et les responsabilités en matière de programmation	48
7.1	Le cadre de travail de la théorie générique du changement du FEM.....	56
7.2	Le progrès vers la réalisation d'un impact sur l'environnement après l'achèvement du projet	60
7.3	L'illustration d'une adoption à plus grande échelle par rapport à un impact dans le cadre d'un projet du FEM lié au changement climatique	62

TABLEAUX

1.1	Financement par les fonds administrés par le FEM (million \$)	2
1.2	Les projets du FEM par fonds et domaine d'intervention	3
1.3	Les projets plurisectoriels du FEM par financement par domaine d'intervention	4
1.4	Le financement du FEM par fonds et domaine d'Intervention.....	5
1.5	Le financement du FEM par mode d'intervention	5
1.6	Financement du FEM par entité d'exécution	6
1.7	Financement du FEM par région	6
1.8	Financement par le FEM de projets nationaux par type de pays	7
4.1	Le taux de cofinancement par type de projet.....	31
4.2	Le taux median de cofinancement pour les pays aux situations particulières	31

4.3	Le taux median de cofinancement par domaine d'intervention et mode de financement.....	31
4.4	Le taux median de cofinancement par type de projet.....	32
5.1	Le temps moyen entre les points de décision des cycles de projet du FEM	35
5.2	Temps moyen entre l'approbation du dg et le début de la mise en oeuvre du projet.....	40
5.3	Le pourcentage des projets dont la date butoir a été prolongée	41
6.1	Les changements dans la structure de gouvernance du FEM	44
6.2	Le changement du degré de communication (%).....	47
6.3	L'état du partenariat : les principales questions soulevées lors des visites sur le terrain et des entretiens avec les entités	49
7.1	Les projets achevés du FEM dont les résultats ont été jugés satisfaisants	55
7.2	L'étendue des progrès accomplis par les projets du fem vers la réalisation d'un impact	60
7.3	L'étendue de l'adoption à plus grande échelle par domaine d'intervention	61
7.4	L'étendue de l'impact sur l'environnement par domaine d'intervention.....	61
7.5	Les facteurs les plus souvent mentionnés dans les évaluations finales comme entravant les progrès vers la réalisation d'un impact	63
7.6	L'étendue de l'adoption à plus grande échelle par montant de l'aide du FEM..	65
A.1	Commentaires des conseillers principaux pour l'évaluation indépendante sur les questions visées dans le mandat	95

DOCUMENTS TECHNIQUES DU CINQUIÈME BILAN GLOBAL

DOCUMENTS TECHNIQUES DU PREMIER RAPPORT

- TD1 The GEF Portfolio
- TD2 Impact of the GEF
- TD3 Implementation of GEF Focal Area Strategies and Trends in Focal Area Achievements
- TD4 Relevance of the GEF to the Conventions
- TD5 Trends in Country-Level Achievements
- TD6 Meta-Evaluation on Country Ownership and Drivenness
- TD7 Performance of the GEF

DOCUMENTS TECHNIQUES DU RAPPORT FINAL

- TD8 Resource Mobilization
- TD9 Multifocal Area Projects Analysis
- TD10 Results-Based Management
- TD11 Knowledge Management
- TD12 Progress Toward Impact
- TD13 Private Sector Engagement
- TD14 Civil Society Organizations Engagement
- TD15 Scientific and Technical Advisory Panel
- TD16 Gender Mainstreaming
- TD17 Health of the Partnership
- TD18 Project Cycle and Performance Issues
- TD19 Adaptation to Climate Change
- TD20 GEF Climate Change Mitigation GHG Analysis
- TD21 Cofinancing

Tous les documents peuvent être téléchargés du site électronique suivant :

<http://www.thegef.org/gef/OPS5>.

REMERCIEMENTS

Le cinquième 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. Le Bureau indépendant 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 cinquième bilan global du FEM n'aurait pu voir le jour sans leur appui.

BUREAU INDÉPENDANT DE L'ÉVALUATION DU FEM

Rob D. van den Berg, Directeur
 Carlo Carugi, chargé supérieur de l'évaluation
 Evelyn Chihuguyu, assistante, programmes
 Shanna Edberg, associée professionnelle débutante
 Jeneen R. Garcia, chargé de l'évaluation
 Elizabeth B. George, assistante programmes supérieur
 Neeraj K. Negi, chargé supérieur de l'évaluation
 Juan J. Portillo, chargé supérieur des opérations
 Sandra M. Romboli, chargé de l'évaluation
 Kseniya Temnenko, chargé de la gestion des connaissances
 Anna Viggh, chargé supérieur de l'évaluation
 Baljit Wadhwa, chargé supérieur de l'évaluation
 Aaron Zazueta, chargé de l'évaluation principal

CONSULTANTS DU BUREAU INDÉPENDANT DE L'ÉVALUATION DU FEM

Anoop Agarwal	Nelly Bourlion	Josh Brann
Gloria Cheche	Mia Theresa Comeros	Nita Congress
Björn Conrad	Marina Cracco	Roshani Dangi
Joshua Gange	Francisco Grahammer	Malac L. Kabir
Sai Sudha Kanikicharla	Sunpreet Kaur	Anup Kumar
Punjanit Leagnar	Adria Mila Llach	Napoleao Dequech Neto

Sara Trab Nielsen
Flavius Mihaies
Ruchi Suhag
Inela Weeks

Pallavi Nuka
Ruben Sardon
Eszter Szocs
Sandra K. Znajda

Susan Tambi Matambo
Joshua Schneck
Dania Trespalacios

CONSULTANTS INTERNATIONAUX DE HAUT-NIVEAU

Barbara Befani (progrès vers la réalisation d'un impact)
Jean-Joseph Bellamy (activités habilitantes)
Marcia Brewster (intégration de l'égalité entre les sexes)
Dennis Fenton (évaluation conjointe du programme de microfinancements, Phase 1)
Uma Lele (examen du groupe consultatif pour la science et la technologie)
Lezlie Moriniere (collaboration du FEM avec la société civile)
Jean Luc Park (collaboration du FEM avec le secteur privé)
Lee Risby (méta-évaluation sur l'appropriation nationale et le rôle moteur, évaluation à mi-parcours de l'exercice de formulation du portefeuille national)
David Todd (projets plurisectoriels)
Frederick Swartzendruber (sous-études portant sur la gestion axée sur les résultats, la gestion des connaissances, et l'état du partenariat du FEM)

CABINETS DE CONSULTANTS ET ORGANISATION

Itad Ltd (développement des capacités)
Steward Redqueen (collaboration du FEM avec le secteur privé)

GROUPE D'EXPERTS POUR LA SOUS-ÉTUDE DU SECTEUR PRIVÉ

Holly Dublin, directeur des stratégies, The B Team
Jules Kortenhorst, DG, Rocky Mountain Institute
Shekhar Singh, Expert indépendant

GROUPE DE RÉFÉRENCE DU CINQUIÈME BILAN GLOBAL

Bernd Bultemeier, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Kenneth M. Chomitz, Banque mondiale
Johannes Dobinger, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
Jean Foerster, Banque asiatique de développement
Alan Fox, Programme des Nations Unies pour le développement
Catrina Perch, Fonds international de développement agricole
Kapil Thukral, Banque asiatique de développement

CONSEILLERS INDÉPENDANTS DE L'ASSURANCE QUALITÉ/CONSEILLERS PRINCIPAUX POUR L'ÉVALUATION INDÉPENDANTE

Zhaoying Chen
Kabir Hashim
Elizabeth McAllister

ABRÉVIATIONS

CO ₂	Dioxyde de carbone
DAR	Dispositif d'allocation des ressources
DC2	Développement de la capacité 2
DG	Directeur général
EFPN	Exercice de formulation du portefeuille national
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIP	Fiche d'identité des projets
IDA	Association internationale de développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PANA	Programme d'Action National pour l'Adaptation aux changements climatiques
PFO	Point focal opérationnel
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
SAO	Substances appauvrissant la couche d'ozone
STAP	Groupe consultatif pour la science et la technologie
STAR	Système transparent d'allocation des ressources

PUBLICATIONS DU BUREAU INDÉPENDANT DE L'ÉVALUATION DU FEM DEPUIS LE 1ER JUILLET 2009

RAPPORTS D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

GEF Annual Performance Report 2008
GEF Annual Performance Report 2009
GEF Annual Performance Report 2010
GEF Annual Performance Report 2011
GEF Annual Performance Report 2012 (unedited)
Mid-Term Evaluation of the System of Transparent Allocation of Resources (STAR)
(unedited)
Mid-Term Evaluation of the National Portfolio Formulation Exercise (NPFE) (unedited)

RAPPORTS D'ÉVALUATION DES PORTEFEUILLES-PAYS

GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2009
GEF Country Portfolio Evaluation: Egypt (1991–2008)
GEF Country Portfolio Evaluation: Syria (1994–2008)
GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2010
GEF Country Portfolio Evaluation: Moldova (1994–2009)
GEF Country Portfolio Evaluation: Turkey (1992–2009)
GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2011
GEF Country Portfolio Study: Jamaica (1994–2010)
Estudio de la cartera de proyectos del FMAM en El Salvador (1994–2010)
Annual Country Portfolio Evaluation Report 2012
Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en Nicaragua (1996–2010)
Cluster Country Portfolio Evaluation: GEF Beneficiary Countries of the OECS
(1992–2011)
GEF Country Portfolio Study: Democratic Republic of Timor-Leste
Avaliação de Portfólio de Projetos do GEF: Brasil (1991–2011) (unedited)
Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en Cuba (1992–2011) (unedited)
Annual Country Portfolio Evaluation Report 2013 (unedited)

RAPPORTS D'ÉVALUATION DE L'IMPACT

GEF Annual Impact Report 2008
GEF Annual Impact Report 2009
GEF Annual Impact Report 2010

GEF Annual Impact Report 2011
 GEF Impact Evaluation of the Phaseout of Ozone-Depleting Substances in Countries with Economies in Transition
 Impact Evaluation of the GEF in the South China Sea and Adjacent Areas (unedited)
 GEF Annual Impact Report 2012
 Assessing the Potential for Experimental Evaluation of Intervention Effects: The Case of the Regional Integrated Silvopastoral Approaches to Ecosystem Management Project (RISEMP)
 Review of Outcomes to Impacts (ROtI)
 Impact Evaluation of ODS Phase Out. Volume 1
 Impact Evaluation of ODS Phase Out. Volume 2
 Water Body Selection Criteria and Process for GEF International Waters Evaluation
 GEF Annual Impact Report 2013 (unedited)

RAPPORTS D'ÉVALUATION THÉMATIQUE

Evaluation of the GEF Strategic Priority for Adaptation
 Review of the Global Environment Facility Earth Fund
 Annual Thematic Evaluation Report 2011 (unedited)
 Evaluation of GEF National Capacity Self-Assessments (unedited)
 Evaluation of the Special Climate Change Fund
 Evaluation of the GEF Focal Area Strategies (unedited)
 Annual Thematic Evaluation Report 2012 (unedited)

BILANS GLOBAUX

OPS4: Progress Toward Impact—Fourth Overall Performance Study of the GEF, Executive Version
 OPS4: Progress Toward Impact—Fourth Overall Performance Study of the GEF, Full Report

PRODUITS D'APPRENTISSAGE

The Journey to Rio+20: Gathering Evidence on Expectations for the GEF

DOCUMENTS D'ÉVALUATION

The GEF Monitoring and Evaluation Policy 2010

RÉFÉRENCES

- Awori, Thelma. 2009. "OPS4 Technical Document #9: Gender Mainstreaming in the GEF." http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/OPS4-TD9-Gender_Issues_in_GEF.pdf.
- Borgatti, S. P., M. G. Everett, and L. C. Freeman. 2002. *UCINET for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard: Analytic Technologies.
- Castro, P., 2010. "Climate Change Mitigation in Advanced Developing Countries: Empirical Analysis of the Low Hanging Fruit Issue in the Current CDM." Working Paper 54. Zurich: Center for Comparative and International Studies, Swiss Federal Institute of Technology Zurich; and University of Zurich.
- GEF (Global Environment Facility). 1996. "Public Involvement in GEF Projects." GEF/C.7/6. <http://www.thegef.org/gef/node/1215>.
- . 2003. "Co-financing." GEF/C.20/6/Rev.1. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF_C20_6_rev1.pdf.
- . 2006. "Summary of Negotiations on the Fourth Replenishment of the GEF Trust Fund." GEF/A.3/6. <http://www.thegef.org/gef/meetingdocs/360/39>.
- . 2007. "Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting November 14–16, 2007." GEF/ME/C.32/2. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Joint%20Summary%20of%20the%20Chairs_1.pdf.
- . 2011. *Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility*. <http://www.thegef.org/gef/instrument>.
- GEF IEO (Global Environment Facility Independent Evaluation Office). [Credited as Office of Monitoring and Evaluation of the Global Environment Facility.] 2005. *OPS3: Progressing Toward Environmental Results. Third Overall Performance Study of the GEF*. <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/OPS3%20Final%20Documents%20Complete%20Report.pdf>.
- . 2009. *Midterm Review of the Resource Allocation Framework*. Evaluation Report No. 47. https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/RAF_MTR-Report_0.pdf.
- . 2010a. *GEF Annual Performance Report 2009*. Evaluation Report No. 57. <http://www.thegef.org/gef/APRs>.
- . 2010b. *OPS4: Progress Toward Impact*. <http://www.thegef.org/gef/OPS4>.
- . 2011. *Evaluation of the GEF Strategic Priority for Adaptation*. Evaluation Report No. 61. <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/spa-fullreport-LR.pdf>.

- . 2012. "Evaluation of the GEF Focal Area Strategies." http://www.thegef.org/gef/council_document/evaluation-gef-focal-area-strategies.
- . 2013a. "Annual Impact Report 2013." <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/AIR%202013%20web.pdf>.
- . 2013b. "Fifth Overall Performance Study of the GEF: Progress Report." GEF/R.6/11. https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF_R6_11_OPS5_ProgressReport_2013.pdf.
- . 2013c. "Mid-Term Evaluation of the National Portfolio Formulation Exercise." GEF/ME/C.45/06. <http://www.thegef.org/gef/node/9992>.
- . 2013d. "Mid-Term Evaluation of the System of Transparent Allocation of Resources." GEF/ME/C.45/04. <http://www.thegef.org/gef/node/10012>.
- . 2013e. *OPS5. First Report: Cumulative Evidence on the Challenging Pathways to Impact*. <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/EO/OPS5%20First%20Report.pdf>.
- GEF Secretariat (Global Environment Facility Secretariat). 2010. "Final GEF-5 Programming Document." GEF/R.5/25/CRP.1. <http://www.thegef.org/gef/node/2482>.
- . 2012. "Enhancing Climate Change Resilience in GEF Projects: Update on GEF Secretariat Efforts." GEF/C.43/Inf.06. http://www.thegef.org/gef/council_document/enhancing-climate-change-resilience-gef-projects-update-gef-secretariat-efforts.
- GEF STAP (Global Environment Facility Scientific and Technical Advisory Panel). 2010. "Enhancing Resilience to Reduce Climate Risks: Scientific Rationale for the Sustained Delivery of Global Environmental Benefits in GEF Focal Areas: A STAP Advisory Document." GEF/C.39/Inf.18. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.39.Inf_18%20-%20STAP%20Climate%20Resilience%20Report.pdf.
- . 2013. "Report of the Chairperson of the Scientific and Technical Advisory Panel." GEF/STAP/C.45/Inf.01. <http://www.thegef.org/gef/node/10054>.
- IEG (Independent Evaluation Group). 2012. *Global Program Review: The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*. Volume 6 (2). Washington, DC: World Bank. <http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/gfdr gpr.pdf>.
- . 2013. *Global Program Review: The World Bank Group's Partnership with the Global Environment Facility*. Volume 7 (1). Washington, DC: World Bank. https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/chapters/gef_vl1.pdf.
- IMF (International Monetary Fund). 2013. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>.
- Kusek, Jody Zall, and Ray C. Rist. 2004. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/296720PAPER0100steps.pdf?sequence=1>.
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee). 2004. "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management." <http://www.oecd.org/dac/evaluation/18074294.pdf>.
- Rahman, S. M., D. Larson, and A. Dinar. 2012. "The Cost Structure of the Clean Development Mechanism." Washington, DC: World Bank.
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2012. *Benefits of the Clean Development Mechanism 2012*. http://cdm.unfccc.int/about/dev_ben/ABC_2012.pdf.

Le cinquième bilan global est une évaluation complète qui évalue la performance, l'efficacité institutionnelle, et l'impact du FEM. Les bilans globaux sont effectués pour renseigner le prochain cycle de reconstitution des ressources du FEM et identifier les améliorations.



Fonds pour l'environnement mondial
Bureau indépendant de l'évaluation
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
USA

www.gefio.org