



# Troisième bilan global : Vers des résultats pour l'environnement

Troisième bilan global du Fonds  
pour l'environnement mondial

VERSION ANALYTIQUE

Juin 2005

\* La version intégrale de l'étude se trouve dans le cd-rom à la fin de l'ouvrage.

© 2005 Bureau du suivi et de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
États-unis d'Amérique  
Site web : [www.thegef.org](http://www.thegef.org)  
Courriel : [gefteam@thegef.org](mailto:gefteam@thegef.org)

Tous droits réservés.

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues des membres du Conseil du FEM ou des pays qu'ils représentent.

Le Bureau du suivi et de l'évaluation du FEM ne peut garantir l'exactitude des données présentées dans ce document. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent document n'impliquent de la part du FEM aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Groupe reconnaît ou accepte ces frontières.

#### **Droits et licences**

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. Le FEM encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

#### **Fonds pour l'environnement mondial**

Directeur du Bureau du suivi et de l'évaluation : Robert D. van den Berg  
Chef de projet, Bureau du suivi et de l'évaluation : Claudio R. Volonte

Mission d'évaluation : ICF Consulting and Partners  
1725 I Street, NW, Suite 1000  
Washington, DC 20006  
États-Unis d'Amérique  
[www.icfconsulting.com](http://www.icfconsulting.com)



PUBLICATION GRATUITE

# Table des matières

<b>Avant-propos</b>	<b>v</b>
<b>Préface</b>	<b>ix</b>
<b>Équipes chargées du Troisième bilan</b>	<b>xi</b>
<b>Objet et portée</b>	<b>1</b>
<b>Principales constatations</b>	<b>3</b>
Résultats dans chaque domaine d'intervention	3
Programmation stratégique et résultats au niveau des domaines d'intervention	4
Programmation stratégique et résultats au niveau des pays	6
Capacité à réagir aux directives reçues au titre des Conventions	7
Gestion de l'information dans le réseau FEM	9
Fonctionnement et administration du réseau FEM	10
Programme de microfinancements	13
<b>Principales recommandations</b>	<b>15</b>
Programmation et résultats au niveau des domaines d'intervention	16
Programmation et résultats au niveau des pays	17
Capacité de réaction aux directives reçues au titre des Conventions	18
Gestion de l'information dans le réseau FEM	19
Fonctionnement et administration du réseau FEM	19
Programme de microfinancements	21

<b>Approche et méthodologie</b>	<b>23</b>
Difficultés rencontrées et stratégies appliquées	23
Rouages utilisés	25
<b>Analyse du portefeuille par domaine d'intervention</b>	<b>27</b>
Analyse globale du portefeuille (Point I E du mandat)	27
Diversité biologique (Points I A, I B du mandat)	28
Changements climatiques (Points I A, I B du mandat)	33
Eaux internationales (Points I A, I B du mandat)	37
Appauvrissement de la couche d'ozone (Points I A, I B du mandat)	40
Dégradation des sols (Point I C du mandat)	41
Polluants organiques persistants (Point I C du mandat)	42
Capacité à réagir aux directives reçues au titre des Conventions (Point IV C du mandat)	43
<b>Protéger durablement l'environnement mondial</b>	<b>47</b>
Constatations (points I D, II A, II B, II C du mandat)	48
Enjeux et arbitrages stratégiques	49
Recommandations	50
<b>Le rôle catalyseur du FEM</b>	<b>53</b>
Effets catalyseurs : Étendue et facteurs déterminants (Points III A et III B du mandat)	53
Priorités nationales des pays bénéficiaires (Point IV E du mandat)	57
Capacités différentes des PEID, des PMA et des pays en transition (Point IV F du mandat)	59
<b>L'influence des structures du FEM sur la performance : Le réseau FEM</b>	<b>61</b>
Constatations (Points IV A, IV D et IV G du mandat)	61
Enjeux et arbitrages stratégiques	65
Recommandations	66
<b>Les procédures du FEM</b>	<b>69</b>
Cycle de projets du FEM (Point V A du mandat)	69
Enjeux de la gestion de l'information (Point V B du mandat)	72
<b>Références</b>	<b>75</b>
<b>Notes</b>	<b>76</b>
<b>Annexe 1 : Mandat annoté de la mission d'évaluation</b>	<b>77</b>
<b>Annexe 2 : Version intégrale du mandat de la mission chargée du troisième bilan global du FEM</b>	<b>79</b>
<b>Sigles et abréviations</b>	<b>87</b>

# Avant-propos

Les ressources du Fonds pour l'environnement mondial sont reconstituées tous les quatre ans par des contributions. Idéalement, ce sont les résultats obtenus et les problèmes à prendre en compte dans l'avenir qui devraient déterminer le niveau de reconstitution des ressources. La Quatrième reconstitution, dont les négociations devraient aboutir au deuxième semestre de l'année 2005, tiendra compte des réalisations du FEM présentées dans ce « Bilan global », le troisième du genre. Ce document donne un aperçu général des résultats obtenus au plan de l'environnement mondial et examine le fonctionnement du FEM en tant que réseau et partenariat d'institutions et d'organisations. Le FEM étant le principal mécanisme financier de plusieurs conventions mondiales sur l'environnement, le rapport revient à examiner ce que les pays font pour améliorer l'état environnemental de la planète. Il fait également le point sur certaines grandes questions environnementales de portée mondiale.

Penser que le FEM peut résoudre à lui seul les problèmes environnementaux à caractère mondial serait utopique. La communauté internationale dépense actuellement environ 0,5 milliard de dollars par an au titre de ces questions dont elle a confié la charge au FEM. Ces difficultés sont de taille et ne peuvent être résolues sans la participation décisive de nombreux autres acteurs. Le volume de gaz à effet de serre émis ne cesse d'augmenter. La disparition d'espèces animales et végétales se poursuit. La pollution et le traitement des déchets pose des problèmes considérables. L'accès à l'eau potable n'est pas garanti et devient même précaire pour nombre de personnes. La dégradation des sols est un problème majeur dans de nombreux pays du monde. Le seul problème environnemental de portée mondiale presque résolu est l'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone. Par conséquent, le rôle de l'institution doit être apprécié à sa juste valeur : Élément moteur ou innovateur, le FEM n'est pas une source directe de biens publics internationaux.

Cette étude est à mon sens un excellent point de départ pour les délibérations et les décisions lors de la quatrième reconstitution des ressources du FEM. Les points du mandat ont été traités et l'étude dresse un bilan fiable de l'état actuel des connaissances au plan des résultats obtenus par le FEM. Par ailleurs, elle brosse une image complexe du FEM, réseau d'organisations et d'institutions. L'étude a fait appel aux méthodes présentées dans le Rapport initial et le Rapport provisoire. Elle repose sur la collecte et l'analyse des données fournies par l'examen de la documentation et les résultats des évaluations au sein du FEM (essentiellement les études du Bureau du suivi et de l'évaluation), et s'appuie sur de nombreuses consultations avec les différents acteurs et des déplacements dans les pays.

L'étude fait bien le point des résultats obtenus, mais aussi des lacunes existantes. Elle montre aussi les choix stratégiques opérés par le FEM pour obtenir (et préserver) ces résultats. Elle souligne les difficultés rencontrées pour assurer la pérennité des résultats et accorde une attention particulière au rôle catalyseur du FEM. Enfin et surtout, elle formule de nombreuses recommandations et suggestions pour que l'action du FEM soit encore davantage axée sur les résultats pendant la période couverte par la quatrième reconstitution des ressources.

À noter que faute de temps, le Troisième bilan ne comprend pas d'évaluation empirique indépendante des résultats environnementaux du FEM. Pour plus de clarté, il faut faire la genèse de ce Troisième bilan. Le Conseil du FEM tenait absolument à ce que la mission d'évaluation soit indépendante de la direction du FEM ; il a donc consacré beaucoup de temps et d'énergie à cet effet. Au premier semestre de l'année 2004, qui a marqué le début de la phase préparatoire du Troisième bilan, le Groupe de suivi et d'évaluation du FEM n'était pas encore un organe véritablement indépendant. Le Conseil a donc décidé de se charger de la rédaction finale du mandat. Cet exercice a duré plus longtemps que prévu ; le processus d'appel d'offres a ainsi été retardé pour ne commencer qu'en juin 2004. L'étude n'a donc démarré qu'en septembre 2004 et devait quand même être achevée en avril 2005 pour contribuer au processus de reconstitution des ressources, ce qui a considérablement réduit le temps effectif disponible. Vu le champ et la diversité des points du mandat, il n'a pas été possible de rassembler des données empiriques sur les résultats environnementaux.

En juillet et août 2004, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale a organisé le processus d'appel d'offres en temps utile et avec professionnalisme. Le marché a été remporté par le cabinet ICF Consulting et ses partenaires internationaux. En août et au début de septembre 2004, le contrat a été négocié. Par ailleurs, au début de septembre, j'ai pris mes fonctions de directeur du suivi et de l'évaluation. Le Groupe de suivi et d'évaluation du Secrétariat du FEM devenait ainsi le Bureau indépendant du suivi et de l'évaluation. Conformément au mandat retenu pour le Troisième bilan, il m'incombait, en qualité de directeur du suivi et de l'évaluation, de superviser le processus et de veiller au respect du mandat. Par ailleurs, un groupe consultatif de haut niveau a été créé pour prêter un concours technique ; sous la responsabilité directe du directeur du suivi, il était chargé de présenter des observations écrites sur tous les documents produits par la mission d'évaluation.

À la demande du Conseil du FEM à sa session de novembre 2004, j'ai travaillé avec la mission d'évaluation pour veiller à la qualité et à l'homogénéité des études sur site. Des réunions ont donc été organisées avec les membres de la mission pour discuter de la composition des équipes locales et préparer le travail sur le terrain. J'ai participé de bout en bout à l'une des études sur site et à une réunion régionale pour voir l'équipe en action. J'ai pu constater de manière satisfaisante que l'équipe en question était bien préparée et faisait preuve d'ouverture.

Pour faire face aux contraintes de temps, la mission a décidé de constituer une équipe composée essentiellement d'experts de haut niveau. Cette approche, judicieuse en elle-même, a posé de grosses difficultés inattendues lorsqu'il s'est avéré impossible d'échelonner correctement les activités. Idéalement, l'examen sur papier des résultats des évaluations aurait dû prendre fin avant les études sur site et les consultations avec les différents intervenants. Faute de temps, il a été impossible de mettre sur pied un programme permettant de vérifier systématiquement sur place la réalité des constatations faites sur le papier. En fait, les études sur dossier, les études sur site et les consultations se sont déroulées en même temps. Ce sont ces difficultés qui, à mon avis, ont suscité des réserves, d'une part, sur la qualité du travail sur le terrain et, d'autre part, sur l'existence (ou l'absence) de résultats pendant les premières phases de l'étude. Plusieurs membres du Conseil se sont inquiétés

de cette situation en novembre 2004 (qualité des études sur site) et en février 2005 (absence de conclusions sur les résultats du FEM). Les membres du groupe consultatif de haut niveau ont aussi fait part de leurs préoccupations à plusieurs reprises.

Le travail sur site a été difficile à organiser. Souvent, il a fallu changer les dates et les programmes, parfois au dernier moment. En novembre, la mission d'évaluation a promis d'intervenir au niveau adéquat (personnel d'un niveau supérieur ou intermédiaire) et de faire appel à des consultants locaux dans les pays en développement. Cet engagement a été respecté pour la plupart des ateliers et des études sur site, mais pas pour tous. La charge de travail a augmenté lorsque certains ateliers ont été ajoutés à la demande du Conseil (notamment Cuba et Fidji). Une rencontre informelle a également été organisée à Paris en février 2005 avec les membres du Conseil. En général, les ateliers régionaux ont attiré un grand nombre de participants.

Ces difficultés, obstacles et réunions supplémentaires ont réduit d'autant le temps alloué ; malgré tout, la mission d'évaluation a accompli sa tâche de façon exemplaire. Nombreux sont les évaluateurs qui auraient reculé devant la pression et demandé un délai supplémentaire. Cela n'a pas été le cas de la mission d'évaluation qui, sous la direction de Mark Wagner, s'est surpassée pour achever son travail dans les délais impartis. Vu l'ampleur et la portée de l'étude, il faut saluer le travail accompli.

Pendant l'étude, la mission d'évaluation a bénéficié, de diverses manières, des conseils du groupe consultatif de haut niveau. En outre, l'interaction avec le Conseil et ses membres a permis de mettre l'accent sur les questions déterminantes pour le processus de reconstitution des ressources.

À maints égards, le Troisième bilan a eu un caractère mondial et il nous faut saluer les efforts de nombreuses personnes à travers le monde sans qui cet exercice n'aurait pas été possible. Nos remerciements vont tout d'abord à l'équipe du cabinet ICF Consulting, sous la direction de Mark Wagner, et à l'équipe de soutien de la mission d'évaluation du BSE, sous la

direction de Claudio Volonte. Grâce à ces deux groupes, le rapport final reflète l'application des normes techniques et professionnelles les plus exigeantes. C'est tout le Bureau du suivi et de l'évaluation qui a participé à l'exercice et fait d'importantes contributions en préparant des études relatives aux trois principaux domaines d'intervention du FEM, qui ont servi de base aux évaluations des résultats de la mission. Le groupe consultatif de haut niveau, présidée par Nancy McPherson, a formulé de précieuses observations grâce auxquelles la mission d'évaluation a pu améliorer la qualité de l'analyse et le rapport final.

Je tiens également à remercier les membres du Conseil qui ont participé activement au processus à travers la préparation et l'approbation du mandat et leurs observations sur plusieurs documents préparés par la mission. Les membres du Secrétariat du FEM, le personnel des Agents d'exécution et des Secrétariats des Conventions ainsi que de nombreux agents du STAP ont consacré beaucoup de leur temps à cet exercice. J'aimerais saluer aussi la collaboration très active et sans préjugé des points focaux du FEM et des représentants de nombreuses ONG à travers le monde, qui ont participé au processus de consultation mis sur pied par la mission, probablement le plus large de l'histoire du FEM. Enfin et surtout, j'aimerais remercier les administrations centrales et locales ainsi que les équipes chargées de projets du FEM, qui nous ont ouvert leur porte et ont partagé leur expérience avec nous. Bien qu'il soit impossible de dépendre exactement ici la mosaïque d'activités du FEM, les projets étudiés sur site ont permis à la mission de montrer la richesse et le caractère exceptionnel du travail de l'institution.

**Rob D. van den Berg**

*Directeur du suivi et de l'évaluation*

# Préface

La mission d'évaluation chargée de dresser le Troisième bilan du FEM entre septembre 2004 et juin 2005 était chargée d'évaluer 1) les résultats des activités du FEM ; 2) la pérennité des résultats au niveau national ; 3) le rôle catalyseur du FEM ; 4) les politiques, l'organisation institutionnelle et les partenariats du FEM ; et 5) le processus d'exécution du FEM. D'entrée de jeu, nous avons saisi cette occasion non seulement pour évaluer les progrès des activités du FEM mais aussi poser le fondement des futures évaluations.

Nous évitons ainsi une évaluation statique (« instantané ») d'une institution dynamique et en évolution telle que le FEM. Nous avons donc tenté de placer toutes les analyses, conclusions et recommandations dans la perspective du futur. Nous nous sommes notamment posés la question suivante : « quelles sont les informations dont le Quatrième bilan et les évaluations à venir auront besoin pour une étude, et dans quelle mesure disposer de ces informations est une garantie de succès pour le FEM ? »

L'un des défis majeurs a été la collecte et l'évaluation des résultats. Sans ces résultats, il est impossible de mesurer ou d'évaluer la réussite des projets, et pourtant, ces informations ne sont pas toujours disponibles au sein de l'appareil du FEM. La faute en revient à un ensemble de facteurs mais surtout au manque de données de référence et de consensus sur les éléments à mesurer et sur la façon de les mesurer, au grand nombre de projets ayant des objectifs différents, et à l'introduction de nouveaux systèmes centralisés de collecte de données. À tout cela s'ajoutent les grandes attentes suscitées par le désir d'obtenir des effets positifs sur l'environnement mondial.

Certes, des progrès ont été enregistrés par rapport au Deuxième bilan réalisé il y a quatre ans : les différents intervenants sont mieux informés et les processus se sont améliorés. Cela dit, certains éléments de base ont besoin de plus d'attention. Concrètement, pour renforcer le FEM, il est indispensable d'instaurer un dialogue continu



sur l'établissement de données de référence et, notamment, sur la façon de les définir face à une situation évolutive (la classification de nouvelles espèces ou la découverte de stocks abandonnés de POP, par exemple).

Par ailleurs, il est difficile d'évaluer les résultats par rapport à des données de référence qui changent constamment ; bien que la collecte, la vérification et l'analyse des données se soient améliorées, il est important de s'entendre sur des procédures simples d'évaluation des résultats. Il vaut mieux avoir des méthodes d'évaluation simples plutôt que des procédures sophistiquées qui demandent beaucoup de ressources. Pour abriter cet ensemble sans cesse croissant de données et faciliter les prochaines évaluations, il est nécessaire d'avoir des systèmes centralisés de données permettant la transparence et accessibles à tous.

La collaboration est indispensable au succès. Pour obtenir de meilleurs résultats et impacts, il faudra améliorer la façon dont le FEM fonctionne en tant que réseau, c'est-à-dire la collaboration entre les services des diverses institutions responsables des activités du FEM. Une fois reconnus les avantages de cette organisation en réseau, l'efficacité du FEM pourra être renforcée ; à cet effet, il faudra faire des compromis et œuvrer pour l'intérêt collectif, les intérêts personnels devront être sacrifiés pour le bien du système.

Pendant nos déplacements, nous nous sommes entretenus avec plus de 600 parties prenantes aux activités du FEM : représentants des gouvernements, représentants des Agents et Organismes d'exécution, représentants des ONG, responsables de projets du FEM et représentants du secteur privé et de la société civile ; sans oublier les membres du Conseil du FEM, du Secrétariat et du Groupe consultatif pour

la science et la technologie. Le leadership du Bureau du suivi et de l'évaluation, et plus particulièrement du nouveau directeur, Robert van den Berg et de son personnel (notamment Claudio Volonte), a joué un rôle important dans le succès de cette étude ; sans leur aide, nous n'aurions jamais pu définir le champ de notre travail avec autant de précision. Leur apport a également été déterminant dans la création d'un groupe consultatif de haut niveau et la coordination des relations avec ce groupe. En outre, grâce aux contributions du groupe consultatif lui-même, nous avons pu améliorer la qualité de l'évaluation.

Nous avons constaté dans tous les groupes avec lesquels nous nous sommes entretenus un réel intérêt pour le FEM et sa mission, un grand enthousiasme pour le travail entrepris, et la volonté de réussir. Nous espérons que les recommandations formulées dans le Troisième bilan serviront à faire avancer le programme du FEM de façon à avoir des effets positifs durables sur l'environnement mondial.

Enfin, j'aimerais remercier personnellement mes collègues du cabinet ICF Consulting et nos partenaires régionaux pour leur créativité, leur sérieux et leur dévouement.

**Mark C. Wagner**

*Chef de mission*

*Premier vice-président*

*ICF Consulting*

# Équipes chargées du Troisième bilan

## Mission d'évaluation

### ICF Consulting

Mark Wagner, chef de mission  
Christopher Durney  
Will Gibson  
Abyd Karmali  
Walter Palmer  
Polly Quick

### Partenaires

**ICF-EKO (Fédération de Russie)**  
Olga Varlamova

## Équipe de soutien de la mission d'évaluation

### ICF Consulting

Paula Aczel  
Joana Chiavari  
Chiara D'Amore  
Craig Ebert  
David Hathaway  
Alan Knight  
Johanna Kollar  
Daniel Lieberman  
Pamela Mathis  
Jeremy Scharfenberg  
Marian Martin Van Pelt  
Jessica Warren

### Partenaires

**Africon (Afrique du Sud)**  
Joseph Asamoah  
Thomas van Viegen  
**Centre for Environmental Education (Inde)**  
R. Gopichandran  
**ICF-EKO ((Fédération de Russie)**  
Svetlana Golubeva  
**Institut mexicain des technologies de l'eau (IMTA, Mexique)**  
Alberto Guitron

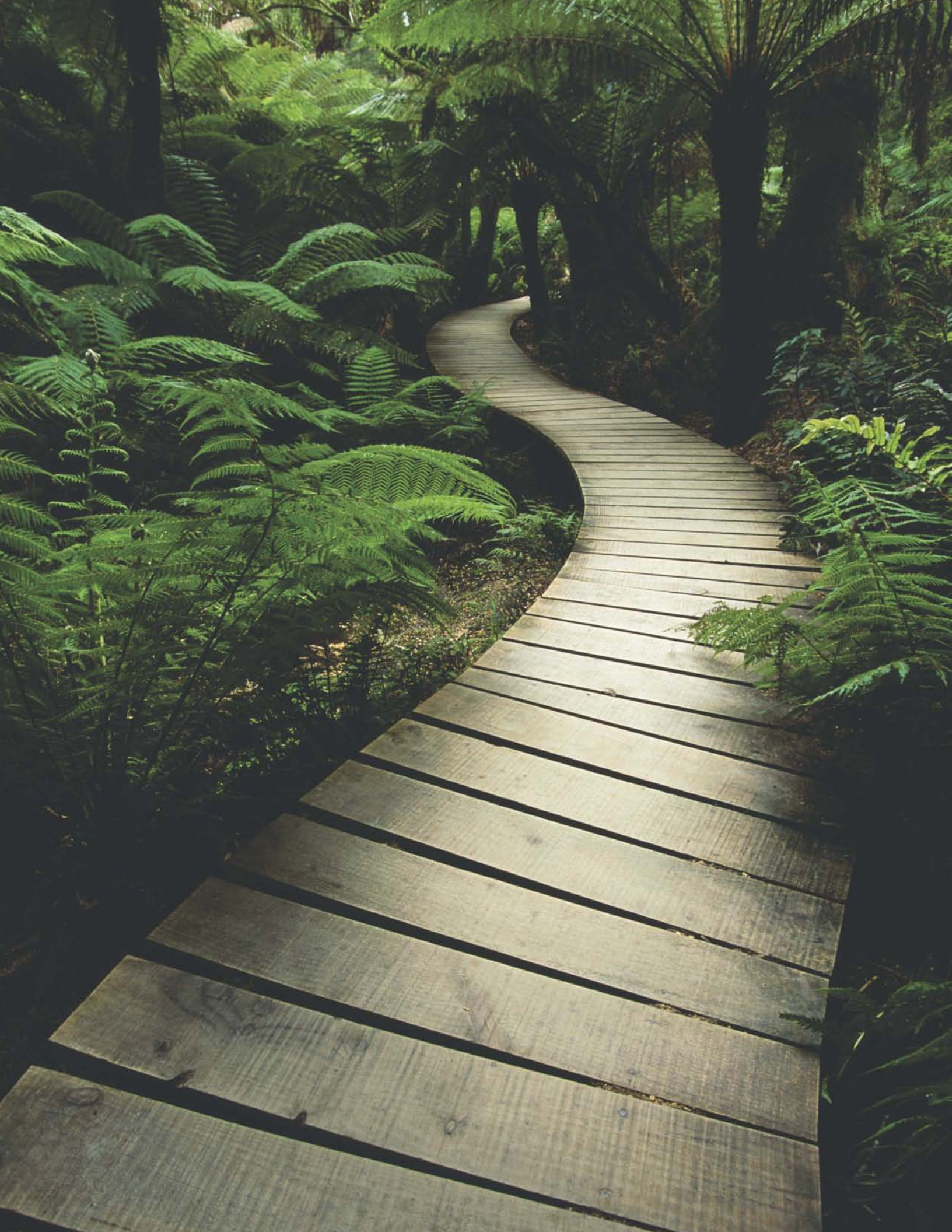
## Équipe du Bureau du suivi et de l'évaluation

Robert van den Berg, directeur  
Claudio Volonte, spécialiste principal du suivi et de l'évaluation  
Aaron Zazueta, spécialiste principal du suivi et de l'évaluation  
Siv Tokle, spécialiste principal du suivi et de l'évaluation  
Juan Jose Portillo, responsable de projets  
Joshua Brann, « Junior Professional Associate »

## Groupe consultatif de haut niveau

Professeur Zhaoying Chen, directeur, Centre national chinois pour l'évaluation des sciences et technologies  
M. Lawrence Haddad, directeur, Institute of Development Studies, Université de Sussex, Royaume Uni  
M<sup>me</sup> Alcira Kreimer, consultante indépendante  
M<sup>me</sup> Uma Lele, conseillère supérieure, Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale  
M<sup>me</sup> Nancy MacPherson, conseillère supérieure, Évaluation de la performance, UICN — Union mondiale pour la nature.





# Objet et portée

Le troisième bilan global du FEM, réalisé pour le compte du Conseil du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), a pour objet de déterminer dans quelle mesure le FEM a atteint ou est en passe d'atteindre les principaux objectifs énoncés dans l'Instrument du FEM (FEM 1994) et les décisions ultérieures prises par le Conseil et l'Assemblée, y compris dans des documents clés tels que la Stratégie opérationnelle et les Recommandations pratiques de la troisième reconstitution des ressources de la Caisse du FEM (GEF/C.23/4, 2004). La portée du Troisième bilan est définie dans le « Mandat du troisième bilan global du FEM (Annexe 1) », approuvé par le Conseil du FEM le 21 mai 2004 et axé sur les cinq grands points suivants : 1) Résultats des activités du FEM ; 2) Pérennité des résultats au niveau national ; 3) Rôle catalyseur du FEM ; 4) Politiques, structure institutionnelle et partenariats du FEM ; et 5) Processus d'exécution des projets du FEM.

Cette version analytique présente aux décideurs, sous une forme digeste, l'abondante masse de documents étudiés. Y figurent en bonne place nos principales constatations et recommandations, attendues avec intérêt dès le début par le Conseil du FEM et les nombreux autres acteurs. À maintes reprises, il a été porté à notre attention qu'il était important d'exposer clairement les résultats du FEM et d'indiquer non seulement les forces et faiblesses de l'institution, mais aussi de proposer des solutions en formulant des recommandations concrètes à appliquer et susceptibles, avec la supervision requise, d'améliorer les processus, systèmes et mécanismes sur lesquels le FEM se fonde pour atteindre ses objectifs.

Le plan de la version analytique reprend celui de la version intégrale, à la différence près qu'ici, les principales constatations et recommandations sont placées au début du document.





# Principales constatations

**N**os constatations se répartissent entre les sept grands domaines suivants : 1) résultats dans chacun des domaines d'intervention ; 2) programmation stratégique et résultats au niveau des domaines d'intervention ; 3) programmation stratégique et résultats au niveau des pays ; 4) capacité à réagir aux directives reçues au titre des Conventions ; 5) gestion de l'information et partage des connaissances ; 6) fonctionnement et administration du réseau FEM ; et 7) Programme de microfinancements.

## Résultats dans chaque domaine d'intervention

Le FEM obtient des résultats appréciables, surtout au niveau des effets produits, dans les domaines d'intervention « diversité biologique », « changements climatiques », « eaux internationales » et « appauvrissement de la couche d'ozone ». Il devrait connaître le même succès dans le cadre de ses deux nouveaux domaines d'intervention, « dégradation des sols » et « polluants organiques persistants ».

À notre avis, le programme « biodiversité » du FEM, probablement le plus grand mécanisme financé par des fonds publics pour la préservation de la biodiversité dans les pays en développement, a permis de réduire ou de ralentir considérablement l'appauvrissement de la biodiversité, qui se poursuit malheureusement au niveau mondial. Le FEM a remporté de grands succès avec la création des zones protégées. D'ailleurs, nombreux sont ceux qui pensent que sans le FEM, il aurait été impossible d'atteindre l'objectif mondial visant à protéger 10 % des terres du monde. À la fin de l'exercice 04, le FEM avait appuyé des investissements au titre des zones protégées représentant presque 17 % de l'ensemble des terres protégées dans le monde (Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources [UICN], 2003). Le FEM a également contribué à améliorer les conditions en faveur de la préservation et de l'utilisation durable de la biodiversité. Il a dépassé de loin les objectifs à mi-parcours pour le domaine d'intervention « diversité biologique » fixés dans l'accord relatif à la troisième reconstitution des ressources de la Caisse (GEF/R.3/38.2000).

Toutefois, les résultats en matière d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages résultant de leur utilisation, troisième objectif de la Convention sur la diversité biologique (CDB), sont moins nets (il est vrai que le FEM a reçu moins de directives à ce sujet).

Dans le domaine d'intervention « changements climatiques », si le FEM a contribué de façon relativement mineure à ralentir la modification du climat dans le monde, son portefeuille a enregistré des résultats satisfaisants (compte tenu de ses moyens limités) et a dépassé les objectifs provisoires de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par l'accord relatif à la troisième reconstitution des ressources d'une façon de plus en plus efficace par rapport à ses coûts. En outre, il a joué un rôle important de catalyseur en développant et en transformant les marchés de l'énergie et des transports dans les pays en développement, en particulier grâce à son portefeuille de projets d'amélioration du rendement énergétique. La transformation des marchés dans le module « énergies renouvelables » a été moins concluante, bien que de bons résultats aient été enregistrés.

Le programme « eaux internationales » du FEM est parvenu à limiter quelque peu les agressions de l'environnement, notamment dans les bassins de la mer Noire, du Danube et du lac Victoria. Toutefois, peu de projets dans ce domaine étant entrés dans la phase d'exécution d'un plan d'action stratégique (PAS), il est prématuré d'en évaluer les impacts sur l'environnement. En général, le programme « eaux internationales » obtient de solides résultats qui devraient permettre, à terme, de réduire les agressions et avoir des effets positifs sur l'environnement. Ce programme a dépassé les objectifs à mi-parcours fixés dans l'Accord relatif à la troisième reconstitution des ressources. Il a servi de modèle aux négociations et à l'application d'un certain nombre de conventions mondiales et régionales ; contribué pour beaucoup aux réformes des politiques publiques et du cadre juridique et institutionnel ; et montré les avantages de la prise en compte systématique des enseignements tirés du Réseau de partage des savoirs et des ressources sur les eaux internationales (IW: LEARN). Cela dit, pour améliorer les résultats, il faudra renforcer la coopération au niveau régional, rendre plus homogènes les partenariats stratégiques et renforcer la gestion et la supervision sur le terrain.

S'agissant du domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone », le FEM a atteint son objectif principal — éliminer l'utilisation (autrement dit la production, l'exportation et l'importation) et les émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone dans les pays en transition,

l'objectif retenu ayant été atteint à plus de 99 %. Le Secrétariat du FEM doit maintenant collaborer avec le Secrétariat du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal pour éliminer les hydrochlorofluorocarbures (HCFC) et le bromure de méthyle.

Dans les domaines d'intervention « dégradation des sols » et « polluants organiques persistants », nous avons relevé des signes positifs ; ainsi, ces domaines paraissent bien placés pour tirer parti de l'acquis dans les domaines d'intervention d'origine, mais il est trop tôt pour se prononcer. S'agissant des « POP », des progrès notables ont été enregistrés dans l'application des directives de la Convention grâce au financement des plans nationaux de mise en œuvre dans plus de 100 pays. Il est probable aussi que la méthode relativement simple de gestion des substances chimiques favorisera un enchaînement de résultats visibles, surtout si des mesures adéquates sont prises en amont pour établir des données de référence au plan de la santé et de l'environnement.

## **Programmation stratégique et résultats au niveau des domaines d'intervention**

Dans le Deuxième bilan, il était recommandé au FEM d'abandonner l'approche basée sur le nombre de projets approuvés au profit d'une démarche axée sur les impacts et la qualité. Dans l'ensemble, nous constatons que de réels progrès ont été faits en ce sens et que des résultats considérables ont été obtenus, toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour privilégier les résultats et la gestion de ces résultats. En particulier, il faudra préciser et renforcer la cohérence des orientations stratégiques de chaque domaine d'intervention pour améliorer la programmation, établir et utiliser des indicateurs de résultats fiables.

### **Renforcer la cohérence des orientations stratégiques**

Les orientations stratégiques au sein du FEM sont un ensemble disparate : abondantes dans certains domaines et remarquablement absentes dans d'autres. Par exemple, en 2003, des orientations stratégiques s'inscrivant dans un dispositif de planification des activités stratégiques ont été établies sous forme de priorités stratégiques. Bien que celles-ci soient les bienvenues dans certains cas, elles ont un caractère additionnel et constituent une étape de sélection supplémentaire pour l'approbation des projets. En fait, loin de circonscrire les orientations stratégiques des programmes, ces priorités en élargissent la portée. Outre les directives du



FEM, celles reçues au titre de certaines Conventions, notamment de la CDB, se sont multipliées sans aucune hiérarchisation. Ainsi, en un sens, au lieu d'uniformiser les objectifs du FEM, cette profusion de règles semble avoir donné aux entités du FEM une grande marge d'action. Dans d'autres cas, tels que le calcul du surcoût, les directives sont insuffisantes (pour les POP par exemple) et difficiles à comprendre et à appliquer, d'après les acteurs concernés. En conséquence, souvent, seuls les experts recrutés spécialement pour préparer les descriptifs des projets sont en mesure de se retrouver dans ces calculs ésotériques. En partie en raison de cette dualité (profusion et absence de conseils), certains programmes manquent d'orientation stratégique ou de fil directeur. Nous revenons plus en détail sur cet aspect ci-dessous pour les domaines d'intervention d'origine, à savoir la diversité biologique, les changements climatiques et les eaux internationales.

**Diversité biologique.** Les priorités stratégiques de FEM-3 (exercices 04-06) (et celles prévues pour FEM-4 [exercices 07-10]) ont renforcé l'orientation stratégique du programme « biodiversité ». L'utilisation d'indicateurs d'impact et de couverture, et d'instruments permettant de les mesurer, facilitera la gestion du portefeuille. Néanmoins, nous constatons, ainsi qu'il ressort de l'étude sectorielle « biodiversité » (ESB) de 2004, que la stratégie et la vision du programme doivent être précisées, clarifiées et renforcées. En outre, nous pensons que les priorités stratégiques ont entraîné un surcroît de directives qui, loin de circonscrire l'orientation stratégique du programme, en a élargi la portée. Par conséquent, non seulement les participants au niveau opérationnel et national ne distinguent pas clairement le lien entre programmes d'opérations et priorités stratégiques, mais aussi, des projets ayant toute une gamme d'effets liés à la biodiversité peuvent être financés par l'intermédiaire du FEM, ce qui rend plus difficile la compilation des résultats.

**Changements climatiques.** Il semble que la recommandation du Deuxième bilan relative aux projets dans le domaine des changements climatiques — selon laquelle le FEM gagnerait à mieux délimiter ce programme — n'ait pas été entièrement suivie pendant FEM-3. L'étude sectorielle « changement climatique » (ESCC) de 2004 en conclut que les liens entre la mission globale ou les objectifs du FEM, les priorités stratégiques, les programmes d'opérations, les différents modules du domaine d'intervention et les indicateurs de performance manquent de clarté et de cohérence. Nous



constatons aussi que les liens entre les priorités stratégiques du FEM manquent de clarté, une faiblesse notée à l'échelon des Agents d'exécution et à d'autres niveaux. Toutefois, le Secrétariat du FEM vient d'enregistrer des progrès dans la suite donnée à des questions soulevées par l'ESCC, ce qui prouve que le dialogue a débouché sur des mesures. En outre, les objectifs stratégiques proposés pour FEM-4 ont été reformulés à l'aide du modèle de développement des marchés présenté par l'étude sectorielle et ont été intégrés dans le programme d'opérations, devenant ainsi plus clairs. À notre avis, le programme « changements climatiques » gagnerait cependant à voir son rôle mieux défini vis-à-vis du marché du carbone et à avoir des directives plus précises sur le rôle de l'adaptation au changement climatique dans son portefeuille.

**Eaux internationales.** Ici, les difficultés de la programmation stratégique sont différentes de celles des domaines d'intervention « diversité biologique » ou « changements climatiques ». Le programme « eaux internationales » a remporté des succès notables au niveau de ses projets de base ou de renforcement des capacités. À ce jour, le domaine « eaux internationales » a essentiellement permis de collecter des informations, traiter des questions transnationales, renforcer les capacités de collaboration, identifier les réformes et les investissements requis pour les plans d'action et mobiliser des fonds pour exécuter les programmes. Le nouvel enjeu de ce programme, reflété par les priorités



stratégiques, est d'aller au-delà des objectifs à court terme des programmes d'opérations 8 et 9 (programme relatif aux masses d'eau et programme intersectoriel de gestion intégrée des terres et de l'eau, respectivement) et viser des objectifs à long terme tels que la mobilisation de fonds et l'exécution de projets témoins au titre du programme d'opérations 10 (programme sur les polluants).

## Indicateurs de suivi

Enfin, pour mieux cerner l'orientation stratégique des domaines d'intervention, il est important d'établir des indicateurs de résultats, efficaces et simples, qui rendent compte des produits, effets ou impacts. Il faut que ces indicateurs puissent être regroupés pour rendre compte des résultats globaux des programmes des domaines d'intervention. Que faut-il mesurer, comment mesurer et comment traiter les résultats des projets pour avoir des résultats au niveau des programmes ? Ces questions cruciales ne sont toujours pas résolues. Les objectifs et indicateurs qui viennent d'être fixés dans le cadre des objectifs stratégiques des domaines d'intervention pour FEM-4, ainsi que les instruments pour les mesurer, faciliteront peut-être la gestion des portefeuilles des domaines d'intervention ; cependant, les indicateurs disponibles ne permettent pas de regrouper facilement les effets positifs des programmes, notamment celui de la biodiversité. Dans ces conditions, il est difficile pour une mission d'évaluation de collecter des résultats. Si le domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone » est un modèle de réussite dans l'appareil du FEM, c'est avant tout parce que les résultats à obtenir et les moyens de les mesurer ont été définis dans le cadre du Protocole de Montréal et enregistrés par le Secrétariat de la Convention sur la protection de la couche d'ozone. Il est impératif de mettre en place des outils appropriés de suivi et d'évaluation pour chaque domaine d'intervention.

## Programmation stratégique et résultats au niveau des pays.

Le FEM doit non seulement uniformiser les stratégies au niveau des programmes — on pourrait parler de stratégie verticale des portefeuilles —, mais aussi au niveau horizontal, c'est-à-dire des pays. Ces deux aspects sont liés et forment des vases communicants. Idéalement, les priorités nationales devraient être établies en fonction de la stratégie du FEM

dans chaque domaine d'intervention, et les stratégies du FEM en fonction des activités dont les pays bénéficiaires ont réellement besoin et qu'ils souhaitent entreprendre.

En réalité, les projets du FEM sont souvent préparés au cas par cas voire, parfois, de façon opportuniste, et ne s'inscrivent pas systématiquement dans une stratégie globale au niveau des pays. Par conséquent, faute de portefeuilles nationaux homogènes, les résultats ne sont pas toujours optimisés ou atteints de la manière la plus efficace par rapport aux coûts. Par exemple, il ressort de l'ESCC de 2004 que même quand les projets sont établis en tenant compte des priorités nationales, le système utilisé pour préparer et approuver les projets a produit des orientations disparates dans certains pays, comme en Inde ou au Mexique, où le FEM ne répond pas aux grands besoins liés au changement climatique. Le Secrétariat du FEM, les représentants du Bureau du suivi et de l'évaluation (BSE), les points focaux nationaux et les organisations non gouvernementales ont également indiqué que des projets faisaient double emploi dans certains pays, problème qui pourrait facilement être réglé par une gestion au niveau du portefeuille. En revanche, les opérations menées en Chine connaissent un grand succès : la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont collaboré dès le début pour élaborer le portefeuille dans le domaine d'intervention « changements climatiques ». Nous pensons, et c'est aussi ce qui ressort de l'ESCC de 2004, que les pays où le portefeuille du FEM est important auraient intérêt à avoir un programme national, simple mais intégré, et que ceux où le portefeuille du FEM est moins important pourraient se passer d'un programme à part entière mais avoir des priorités bien établies. Les programmes nationaux renforcent l'adhésion et le rôle moteur des pays, et pourraient contribuer aussi à optimiser les ressources du FEM ; en effet, au lieu d'approuver les projets au cas par cas, la programmation d'un portefeuille stratégique pour chaque pays serait à l'origine de synergies et aurait de nombreux effets positifs.

En résumé, nous pensons que le FEM doit adopter une approche-programme 1) axée sur la recherche de synergies intersectorielles ; 2) hiérarchisant les projets nationaux ; 3) prévoyant systématiquement d'examiner les effets positifs sur l'environnement ; et 4) mettant davantage l'accent sur la pérennité et les effets catalyseurs des activités.

Il est important de rechercher des synergies intersectorielles telles que le partage des avantages et des capacités de façon à optimiser les résultats et être plus efficace par rapport aux coûts. Une approche axée sur les

programmes nationaux, utilisant les structures existantes, peut faciliter une telle démarche. Dans cette optique, le document de programmation de FEM-4 recommandait au FEM d'adopter des solutions plus intégrées aux problèmes de gestion des ressources nationales qui tiennent compte des accords mondiaux sur l'environnement. La recherche de synergies intersectorielles, à différents niveaux — bassins, paysages, écosystèmes, pays, région — permettra au FEM de jouer son rôle de catalyseur et de facilitateur de la viabilité écologique au niveau mondial. » (GEF/R.4/7 2005).

D'après les intervenants consultés à tous les niveaux, une approche-programme pour le décaissement des fonds plus axée sur les pays faciliterait l'uniformisation des stratégies. Des activités telles que l'Autoévaluation nationale des capacités à renforcer et l'Initiative pour l'organisation de réunions de concertation avec les pays aident ces derniers à identifier et établir leurs priorités environnementales. Cependant, il existe parfois des décalages entre ces priorités, celles du FEM et les projets effectivement préparés. Parfois, il est difficile d'établir le lien entre les priorités nationales et les projets présentés par de nombreux pays, les projets étant en partie conçus pour tirer profit des fonds disponibles (et non en fonction des priorités nationales). Au demeurant, si le Dispositif d'allocation des ressources (DAR) est approuvé<sup>1</sup>, le FEM sera tenu de répartir rationnellement ses ressources entre les pays. Les ressources allouées à chaque pays permettront alors de préparer et de gérer des portefeuilles stratégiques axés sur les résultats, et d'optimiser ceux-ci. Toutefois, quel que soit le DAR retenu, il faudra non seulement programmer les activités au niveau des pays, mais aussi hiérarchiser les projets nationaux au niveau du portefeuille. Pour l'heure, le DAR ne prévoit pas la possibilité de choisir les projets en se basant sur certains critères (caractère innovateur ou transposable, rapport qualité-coût, par exemple), qui peuvent être très différents selon le pays, le domaine d'intervention ou la taille du projet. Par exemple, les indicateurs du DAR proposé concernent la gouvernance et les résultats environnementaux des pays, mais ces résultats ne sont pas différenciés par projet. Il est pourtant clair que certains facteurs influent sur la performance et le choix des projets. Par exemple, les zones protégées dans le domaine de la diversité biologique sont des projets courants qui peuvent être préparés en s'inspirant d'autres projets du même genre déjà approuvés. En effet, il est probablement plus facile de faire approuver ce genre de projets que des activités plus novatrices, peut-être plus payantes à terme, mais comportant plus de risques.

Ces différents éléments doivent être pesés et pris en compte dans les critères présidant au choix des projets.

Bien que les Agents d'exécution aient leurs propres systèmes de programmation des activités dans les pays (par exemple, la Banque mondiale par sa Stratégie d'aide aux pays ; et le PNUD par son plan d'action pour les programmes de pays et ses priorités régionales dans les plans d'activités), ces mécanismes ne prennent pas forcément en compte les effets positifs sur l'environnement mondial de la même façon que le FEM. Nous considérons que les pays bénéficiaires tireraient davantage parti de programmes conjoints et coordonnés, rassemblant de nombreux acteurs autour de la même table, tous étant placés sur un pied d'égalité et profitant du fruit des autres initiatives.

Enfin, les pays bénéficiaires gagneraient également à ce que les entités du FEM mettent davantage l'accent sur les effets durables et catalyseurs des projets. L'aspect multidimensionnel et dynamique de la pérennité des effets n'est pas systématiquement pris en compte dans les projets du FEM, comme il ressort des documents de conception, d'exécution et d'évaluation des activités. De même, le partage de l'information et la transposition systématique des projets novateurs, des projets témoins et des méthodes qui ont réussi ne se font que de manière circonstancielle. En outre, il n'existe aucun relevé systématique des indicateurs d'effets catalyseurs dans les domaines d'intervention ; il faut signaler cependant la création récente dans le domaine « diversité biologique » d'un outil de suivi de la prise en compte systématique de la biodiversité dans les autres secteurs. Un dispositif plus rigoureux pour conceptualiser, mesurer et suivre les effets durables et catalyseurs des projets du FEM permettrait à l'institution de mieux appréhender la portée de son succès et les dysfonctionnements au niveau de son portefeuille et des pays. Il serait ainsi possible de hiérarchiser l'allocation des ressources au sein du DAR (s'il est approuvé) et au sein des pays eux-mêmes.

## Capacité à réagir aux directives reçues au titre des Conventions

Nous pensons, en général, que le FEM donne bien suite aux directives de la Convention sur la diversité biologique (CDB), de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), du Protocole de Montréal, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) et de la Convention de Stockholm.



- **La biodiversité et la CDB.** D'une façon générale, nous considérons, à l'instar des auteurs du Deuxième bilan, du deuxième examen de la CDB et de l'ESB de 2004, que le FEM donne bien suite aux directives de la Conférence des parties. Le FEM a financé des activités en réponse à pratiquement toutes les directives reçues. Par exemple, comme le note l'ESB de 2004, le FEM a accordé une attention particulière aux directives sur les écosystèmes forestiers et le renforcement des capacités en matière de biosécurité. Cela dit, il y a quelques lacunes. Par exemple, nous pensons que le FEM n'a pas assez donné suite à la priorité « accès et partage des avantages » de la Convention, même si cela est dû en partie à l'absence de clarté sur cette question dans le cadre de la CDB.
- **La modification du climat et la CCNUCC.** Nous pensons, à l'instar des auteurs du Deuxième bilan, de l'examen du FEM réalisé en 2002 par la Conférence des parties à sa huitième session et de l'ESCC de 2004, que le FEM a joué efficacement son rôle de mécanisme financier de la Convention, respecté le mandat que lui a confié la Conférence et tenu compte des directives et des priorités adoptées par cet organisme. Le financement des projets par le FEM a répondu directement aux objectifs prioritaires définis par la Conférence. En outre, la communication et la coordination entre les instances de la CCNUCC et le Secrétariat du FEM se sont améliorées ces dernières années. Le FEM a mobilisé et mis en place rapidement des fonds fiduciaires spéciaux, à la demande de la Conférence des parties, avec une grande efficacité. Il a appuyé rapidement la première série des communications nationales, et la deuxième série constitue une occasion de définir les priorités nationales. S'agissant de la priorité « adaptation aux changements climatiques » de la Convention, le FEM a commencé à y donner suite en approuvant une priorité stratégique « adaptation aux changements climatiques » pour FEM-3 et en proposant une pour FEM-4. Toutefois, le FEM a encore beaucoup à faire au plan de ses financements dans ce domaine.
- **L'appauvrissement de la couche d'ozone et le Protocole de Montréal.** Dans ce domaine, le FEM a pratiquement rempli son rôle pour ce qui est de l'objectif principal du Protocole de Montréal — éliminer la production et l'utilisation de substances appauvrissant la couche d'ozone — et donné suite aux conseils stratégiques de la Réunion des parties au Protocole de Montréal.

- **La dégradation des sols et la CNULD.** D'une façon générale, le FEM a tenu compte des priorités mondiales de la CNULD, à deux exceptions près : 1) la CNULD fait une priorité de la lutte contre la désertification en Afrique, alors que le domaine d'intervention « dégradation des sols » privilégie l'équilibre géographique ; 2) la Convention a pour objectif premier la lutte contre la désertification, alors que les projets du FEM combattent toutes les causes de la dégradation des sols, y compris dans les zones humides.
- **Les POP et la Convention de Stockholm.** S'agissant des POP, la stratégie du FEM prend en compte toutes les priorités mondiales de la Convention de Stockholm, sauf l'obligation potentielle d'identifier et de réglementer la production de nouvelles substances chimiques industrielles présentant les caractéristiques de polluants organiques persistants. Par ailleurs, l'importance accordée aux priorités n'est pas la même selon qu'il s'agit de la Convention ou du programme d'opérations 14 et du plan d'activité dans le domaine d'intervention « polluants organiques persistants ». Ainsi, le FEM met davantage l'accent sur le renforcement des capacités et des institutions, l'adoption de technologies novatrices et économiquement efficaces pour éliminer les POP, et la recherche de synergies par l'intégration des modes de gestion des POP à d'autres domaines d'intervention.

Les canaux de communication entre le Secrétariat du FEM et les Secrétariats des Conventions existent, et des consultations ont lieu régulièrement, mais certaines questions ne sont pas toujours faciles à traiter. Par exemple, bien que les directives des Conférences des parties ne soient pas suffisamment hiérarchisées, les Secrétariats des Conventions sont peu enclins à les interpréter. En s'entretenant avec les membres du Secrétariat du FEM, nous avons pu nous rendre compte que ce qui est interprété comme des « directives aux instances des Conventions » crée un certain embarras. Souvent, pourtant, les entités du FEM, par leur expérience pratique en matière d'exécution des projets, sont plus à même de voir ce qui marche, ce qui peut être amélioré ou clarifié, ou là où une nouvelle approche est nécessaire. En effet, un échange d'idées plus franc et régulier entre le Secrétariat du FEM et ceux des Conventions contribuerait à faire avancer le programme et garantirait le succès des Conventions dans le contexte du FEM.

## Gestion de l'information dans le réseau FEM

Les systèmes de gestion de l'information du FEM — gestion du savoir, systèmes intégrés de gestion (SIG) et infrastructure connexe — ne répondent pas aux besoins. Nous avons noté quelques tentatives de transfert des acquis tels que le Réseau IW: LEARN et les services de gestion du savoir du PNUD, toutefois, il n'existe aucune approche systématique et générale visant à centraliser les acquis et à les diffuser adéquatement à travers le réseau. Tous les partenaires du FEM déplorent cet état de fait. Par ailleurs, d'après les récentes études sectorielles, les mécanismes permettant actuellement de tirer les enseignements des projets sont inadaptés. Face à l'absence de tels mécanismes, le risque est grand de voir disparaître des acquis, des capacités et des savoirs institutionnels fondamentaux, qui ne sont pas dûment identifiés ni consignés. Malgré les débats constructifs qui ont lieu sur la façon d'améliorer la gestion du savoir au sein du FEM, il reste encore beaucoup à faire.

Depuis sa création, le FEM ne s'est jamais doté d'une véritable informatique de gestion. Chaque entité gère ses propres bases de données et il n'existe aucun SIG général capable d'enregistrer systématiquement l'information pour la mettre régulièrement à la disposition des partenaires du FEM. Dans ces conditions, il est difficile d'assurer un suivi fiable des activités du portefeuille du FEM. Le système d'information sur la gestion et le suivi des projets (SIGP), géré par le Secrétariat du FEM, ne répond pas aux besoins en la matière. Ce manque de transparence nuit au partenariat du FEM avec les pays bénéficiaires, car ceux-ci ont du mal à suivre leurs activités dans le cycle des projets. L'incapacité actuelle du FEM à assurer un suivi au niveau de l'ensemble de son portefeuille ne l'aide pas à avoir une vision stratégique, même si son Secrétariat assure un suivi au niveau de chaque portefeuille de projets. L'absence de SIG tend aussi à empêcher l'évaluateur de rendre compte des résultats dans les domaines d'intervention et dans d'autres secteurs tels que le niveau réel de cofinancement. Dans le domaine « appauvrissement de la couche d'ozone », le FEM a pu afficher ses bons résultats grâce aux systèmes de suivi du Secrétariat de la Convention sur la protection de la couche d'ozone, ce qui illustre bien la nécessité d'avoir des systèmes plus performants dans ce domaine. Un SIG fiable et harmonisé permettrait à la mission d'évaluation qui sera chargée de dresser le Quatrième bilan de rendre compte facilement des résultats du FEM et de ses progrès sur la voie d'une meilleure application de ses principes opérationnels.

## Fonctionnement et administration du réseau FEM

Nous constatons que le FEM, par sa composition, sa structure et la répartition de ses rôles et responsabilités, est un réseau, ce qui le distingue d'une institution autonome à organisation hiérarchique indépendante<sup>2</sup>. Le réseau est une forme d'organisation nouvelle dans laquelle des entités indépendantes ou, du moins, semi-autonomes travaillent ensemble pour un objectif commun. Nous considérons que cette organisation en réseau est le modèle institutionnel qui convient au FEM et lui permet de remplir sa mission et d'exécuter ses activités. En effet, les travaux publiés sur la question montrent que les organisations engagées dans des activités complexes et dispersées à travers le monde sont composées de plusieurs entités autonomes à vocation connexes, et ont besoin de souplesse et de rapidité d'intervention pour fonctionner le mieux possible en réseau.

### Organe d'administration du réseau

Les travaux publiés corroborent notre thèse : les réseaux complexes tels que le FEM doivent comprendre un organe chargé d'administrer, d'orienter et de coordonner les activités du réseau. Le Secrétariat n'a cessé de gérer le réseau de plus en plus complexe du FEM et de faire office d'organe d'administration du réseau, se chargeant notamment de mettre en application les décisions du Conseil et de l'Assemblée ; établir des critères, normes, priorités et plans d'activité ; coordonner les différentes activités et le travail des partenaires, y compris les réunions des groupes de travail interinstitutionnels et du coordonnateur exécutif ; gérer le SIGP ; coordonner le programme d'aide aux points focaux et aux membres du Conseil du FEM et l'Initiative pour l'organisation d'ateliers de dialogue national ; dialoguer avec les Secrétariats des Conventions ; et exécuter les activités générales de communication et de sensibilisation. Ces tâches s'ajoutent aux activités ordinaires de gestion des projets en instance, à la participation au processus d'approbation des projets et aux tâches de supervision. Pour mieux remplir cette fonction, le Secrétariat a déjà été réorganisé pendant FEM-3 ; par exemple, un groupe chargé des questions internes et opérationnelles a été créé.

Toutefois, sans les ressources adéquates, le Secrétariat ne pourra pas continuer à faire efficacement office d'organe d'administration du réseau. Étant donné que son budget de fonctionnement représente un pourcentage général du budget de programmation et qu'il n'a pas évolué depuis la

restructuration du FEM (FEM-1, exercices 95-98), l'apparente capacité du mécanisme de coordination de l'institution à absorber le surcroît d'activités de coordination et de communication découlant de l'ajout de deux domaines d'intervention et de sept organismes d'exécution opérant sous le régime du dispositif élargi, pourrait correspondre soit à des économies d'échelle plus importantes soit à des gains d'efficacité. Bien que le Secrétariat ait absorbé cette croissance jusqu'à un certain point, plus l'institution s'agrandit, moins il pourra assurer une coordination générale de tout le système, devant se limiter à des interventions plus ponctuelles. Sans le personnel et les ressources supplémentaires requis, il est impossible d'affirmer que le Secrétariat pourra s'acquitter de ces responsabilités croissantes. Toutefois, si des ressources supplémentaires lui sont octroyées à mesure que son rôle d'organe d'administration du réseau se développe, le Secrétariat sera mieux à même de fournir des services de coordination sans lesquels il sera difficile d'intégrer pleinement à l'action du FEM des partenaires tels que les ONG, les Organismes d'exécution, le Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) et le secteur privé.

### Concurrence ou collaboration ?

Nous avons constaté que le rôle et les fonctions des Agents et Organismes d'exécution n'étaient pas toujours clairement définis, notamment en matière de collaboration et de non-concurrence. Les atouts respectifs des Agents d'exécution sont clairs, mais pour un certain nombre d'activités, nous n'avons pas pu déterminer au vu des caractéristiques du projet pourquoi tel ou tel Agent en était officiellement chargé. Les Agents d'exécution eux-mêmes ainsi que d'autres intervenants nous ont indiqué que la concurrence dont les ressources et les projets sont l'objet les oblige à élargir le champ de leurs interventions et à se tourner vers de nouveaux secteurs pour contribuer durablement à leur expansion, même lorsque certains projets relèvent davantage du domaine de compétence d'autres Agents d'exécution. Cet effritement des frontières entre leurs rôles respectifs est encore exacerbé par l'action des Organismes d'exécution qui cherchent à se faire une place dans le réseau FEM. Le mandat de ces acteurs est plus vague et l'apprentissage sera long avant qu'ils puissent soutenir la concurrence sur le « marché » du FEM. En fait, seuls quatre des sept organismes d'exécution opérant sous le régime du dispositif élargi ont signé un protocole d'accord avec le FEM qui confirme officiellement leur capacité à exécuter des





projets de manière indépendante. Le fait que les Organismes d'exécution n'administrent que 38 des quelque 1 500 projets du FEM montre à quel point leur participation est récente et permet de se faire une idée de la concurrence et de la raréfaction des ressources pendant FEM-3.

Cela étant, ces rivalités érodent parfois la confiance que se portent les institutions ; le FEM s'attache donc à favoriser la collaboration entre les promoteurs des projets, y compris les Agents et Organismes d'exécution, afin d'améliorer son fonctionnement (et son efficacité économique) comme le préconise l'Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial (FEM, 1994). Lors de nos entretiens avec le Secrétariat et les Agents d'exécution, il nous a été clairement indiqué qu'une concurrence débridée porterait atteinte à la collaboration. Par exemple, l'exécution conjointe des projets et le partage des allocations pour frais impliquent une collaboration, tandis que la concurrence pousse à monter et à exécuter des projets de manière totalement indépendante, avec le défraiement d'un seul acteur. Les Agents d'exécution ne seront probablement pas en mesure de résoudre eux-mêmes cette équation de manière satisfaisante. Ainsi, dans le domaine « polluants organiques persistants », il est prévu de combiner les avantages

comparatifs des Agents et Organismes d'exécution dans le plan national de mise en œuvre, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel finançant les activités ayant un volet industriel et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture s'occupant du volet agricole. Toutefois, dans le contexte de concurrence qui prévaut actuellement, les projets préparés sont mis en œuvre par un seul Agent ou Organisme d'exécution. En outre, dans une situation de plus vive concurrence, ils seraient probablement portés à moins s'acquitter des services institutionnels qu'ils assurent pour le compte du FEM.

### **Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP)**

En dépit des efforts engagés par le STAP pour mieux définir ses fonctions et coordonner plus étroitement son action avec celle des entités du FEM, les parties prenantes aux activités du FEM semblent globalement d'avis que le Groupe n'est pas aussi efficace qu'il le faudrait pour soutenir la mission du FEM. Aussi, d'après certains membres du Secrétariat du FEM, des Agents d'exécution et du STAP lui-même, les rapports du Groupe ne présentent pas toujours un intérêt pour le FEM et ne sont pas toujours communiqués en temps utile aux

entités du FEM. La procédure actuelle pour les demandes de rapports au STAP est compliquée et une fois achevés, ces rapports peuvent ne plus être d'actualité. Par ailleurs, même s'il est reconnu que le fichier d'experts du STAP a contribué au renforcement des capacités scientifiques de l'appareil du FEM, les initiateurs de projets, les services du Secrétariat et les membres du STAP jugent que son utilisation sélective n'est pas objective. Par exemple, les responsables de projets des services des Agents d'exécution ayant la possibilité de choisir les experts qui examineront leur projet, le conflit d'intérêt semble évident.

En outre, malgré les efforts de la direction du STAP en ce sens, le Groupe n'a pas été capable d'établir de liens véritables avec les scientifiques et les chercheurs pour obtenir des contributions techniques spécifiques, comme son mandat le prévoit clairement. Il n'a pas su non plus utiliser ses contacts avec les autres chercheurs, pratique pourtant courante dans les milieux universitaires, pour renforcer ses propres ressources. Cette situation laisse d'ailleurs perplexe : il est fréquent que les membres du STAP n'aient pas suffisamment de temps à consacrer au Groupe ; pourtant, des contacts plus fréquents avec les universitaires permettraient de résoudre en partie ce problème en profitant du concours d'autres experts. Un point positif pour finir : un séminaire de réflexion du STAP est prévue à Quito, en Équateur, pour examiner ces questions avec les membres de la famille du FEM, dont les Agents d'exécution, le BSE et le Secrétariat.

## Suivi et évaluation

Certains partenaires de l'appareil du FEM sont eux-mêmes des partenaires d'autres partenaires. Par conséquent, certaines procédures peuvent se chevaucher ou se faire concurrence. Ainsi, des évaluations faites conformément aux critères d'évaluation d'une institution donnée peuvent avoir des éléments en commun avec les critères d'évaluation du FEM (sans les recouper totalement). En outre, les systèmes d'évaluation des Agents d'exécution n'étant pas validés par le BSE, l'évaluation de ces évaluations est peu fiable. Nous pensons que la mise en place de la nouvelle direction du Bureau indépendant du suivi et de l'évaluation (BSE) et les activités stratégiques entreprises par ce bureau sont les signes les plus notables d'amélioration récente. Le processus de consultation appuyé par le BSE dénote une harmonisation croissante des objectifs et processus au niveau de l'appareil du FEM, mais certains problèmes et obstacles demeurent. Nous encourageons la poursuite de ce processus, d'autant

que le BSE favorise une formule qui fait largement appel aux acteurs concernés. En particulier, nous appuyons l'idée d'assurer la qualité du système de suivi et d'évaluation par la validation des systèmes appliqués par les Agents d'exécution en la matière. En ce sens, le processus consultatif peut être considéré comme un premier pas vers la constitution d'un « cercle de professionnels » du suivi et de l'évaluation à travers tout le réseau FEM.

Ce processus de consultation permet au BSE, au Secrétariat et aux Agents et Organismes d'exécution de s'entendre sur la façon d'assurer le suivi et l'évaluation à de multiples niveaux. À ce jour, toutefois, il n'existe pas de suivi à l'échelle de l'ensemble de l'appareil. Partenariat organisé en réseau, le FEM réagit de façon complexe et interdépendante à l'évolution de ses propres règles de fonctionnement, comme avec l'adoption du DAR, le changement du mécanisme de défraiement des Agents d'exécution, ou la séparation des fonctions de suivi et d'évaluation. Le BSE doit suivre ces changements, qui ont un impact sur tout le système, pour s'assurer qu'ils n'ont pas d'effets contraires inattendus sur le fonctionnement du réseau.

## Secteur privé

Ces dernières années, les entités du FEM ont étudié une démarche plus ciblée pour la participation du secteur privé, qu'illustre notamment la préparation du rapport du BSE de mai 2004 intitulé *Review of GEF's Engagement with the Private Sector (GEF/C.23/Inf.4 2004)*. Suite à ce rapport, la direction du FEM a demandé au Secrétariat de mieux définir sa stratégie de mobilisation du secteur privé, en collaboration avec les Agents et Organismes d'exécution, et en consultation avec les acteurs du secteur privé. Les discussions sont en cours, mais le FEM n'a toujours pas de stratégie claire et précise de mobilisation du secteur privé. L'adoption d'une telle stratégie pourrait obliger le FEM à prendre des décisions difficiles telles que la place à accorder aux relations avec les entreprises et la façon de concilier des approches divergentes du fait de motivations opposées (recherche du profit par opposition à protection de l'environnement) et de modes opératoires différents, voire incompatibles. Cette absence de stratégie cohérente explique en partie pourquoi le FEM n'a pas pu tirer parti des possibilités d'accroître son rôle catalyseur en associant le secteur privé à ses projets. Nous pensons, ainsi qu'il ressort du document de programmation de FEM-4, que la mobilisation accrue du secteur privé devrait être un élément majeur du programme de gestion de FEM-4.

## Programme de microfinancements

Il ressort du document intitulé « Third Independent Evaluation of the GEF Small Grants Programme » (Wells et al. 2003) que dans nombre de pays, le Programme de microfinancements est devenu la vitrine voire l'ambassadeur de fait du FEM. Nous confirmons que le Programme est bien accueilli par les pays bénéficiaires et qu'il accroît la visibilité du FEM. C'est en fait l'un des programmes les plus appréciés du FEM et de nombreux acteurs nationaux actuellement privés d'accès au Programme, notamment les ONG, ont exprimé le souhait d'en bénéficier. De multiples intervenants dans les pays bénéficiaires (représentants des pouvoirs publics, ONG, initiateurs de projets et représentants des Agents d'exécution) ont indiqué que le Programme de microfinancements répondait de manière adéquate aux priorités nationales au niveau local. Le rapport de Wells (ibid.) signale que l'un des constats les plus remarquables est le niveau élevé d'adéquation entre les services et avantages fournis par le Programme de microfinancements et les priorités et besoins de pays, à la situation pourtant très différente, dans lesquels le programme est appliqué. Nous pensons que c'est la souplesse du Programme qui a permis de concevoir des activités novatrices répondant aux besoins et aux capacités des pays dans les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays les moins avancés (PMA). Bien que nombre de PEID accèdent seulement maintenant au programme, ils sont très optimistes quant aux effets attendus et sont convaincus qu'élargir l'accès au programme permettra de définir des stratégies efficaces par rapport à leurs coûts, qui tiendront compte des besoins au niveau des domaines d'intervention.

Il ressort aussi du rapport de Wells (ibid.) que les effets positifs au niveau mondial des activités du Programme de microfinancements seront considérables, ayant même de fortes chances de dépasser l'impact de la plupart des grands projets, pourtant dotés de ressources financières égales, voire supérieures, à la totalité du budget du programme. » Bien que n'ayant pas nous-mêmes additionner les effets positifs des activités du Programme, nous trouvons cette constatation digne d'intérêt.

En outre, nous partageons l'avis émis dans l'ESB de 2004 selon lequel les petits projets auraient des effets plus durables<sup>3</sup>, peut-être en raison de leur plus grande précision et de leurs objectifs limités ; ou de l'approche de la planification plus transparente, participative et pilotée par les pays, qui caractérise les projets du Programme de microfinancements.



Les acteurs interrogés à tous les niveaux du FEM et dans plusieurs pays dans le cadre de notre étude sur site appuient sans réserve les projets du Programme de microfinancements, qui ont de très fortes chances d'être viables, car ils sont plus gérables et plus accessibles — surtout par les PMA et les PEID aux capacités limitées — et sont mieux adaptés à la capacité d'absorption de ces pays. Le rapport de Wells (ibid.) constate aussi que l'approche participative du Programme de microfinancements en matière de conception et d'exécution des projets favorise beaucoup la pérennité des projets.

Plusieurs catégories d'acteurs, dont les représentants nationaux des Agents d'exécution et d'autres initiateurs de projets, nous ont également dit que les projets du Programme de microfinancements sont plus transposables que les grands projets en raison de leur coût plus raisonnable. Il ressort aussi du rapport de Wells (ibid.) que de nombreux projets du Programme de microfinancements ont eu un effet de levier car ils ont été ensuite exécutés à plus grande échelle, ont été transposés ailleurs ou ont servi de modèle à des politiques publiques pendant FEM-2 (exercices 99-02). Cela étant, en l'absence de données fiables sur la transposition des projets, nous ne pouvons présenter aucune conclusion sur la matière.





# Principales recommandations

Les principales recommandations formulées par la mission d'évaluation sont basées sur les principales constatations qui font l'objet du chapitre précédent. Les recommandations figurant ici sont celles qui revêtent le plus d'importance aux yeux de la mission d'évaluation ; dans le rapport principal, d'autres recommandations sont formulées et développées. Certaines ont été regroupées et sont reprises sous forme de recommandations principales quand, par exemple, elles concernaient plusieurs domaines d'intervention ou aspects du mandat. D'autres sont mineures ou portent sur des questions de procédures et ne figurent donc pas sous cette rubrique. Une analyse de toutes les recommandations, classées en fonction des différents points du mandat, figure dans le rapport principal. Le tableau 1 est un récapitulatif des principales recommandations.

Dans le tableau 1 et dans le texte qui suit, il est important de savoir comment procéder pour interpréter et/ou appliquer ces recommandations. Autrement dit, les recommandations étant d'ordre à la fois stratégique et opérationnel, même si l'aspect opérationnel renvoie au mode d'application, il est indispensable de ne pas perdre de vue la dimension stratégique. Par exemple, il est peu utile de mettre en place un système sophistiqué de gestion de l'information des résultats des projets tant qu'une décision d'ordre stratégique n'est pas prise sur ce qu'on entend par résultats, mesures adéquates, attentes raisonnables, priorités, etc.

Les directives du FEM se multiplient, venant s'ajouter les unes aux autres mais, en général, rien n'a été fait pour gérer rationnellement les directives dépassées. Le Conseil du FEM doit collaborer avec le Secrétariat et les Agents d'exécution pour décider de la forme que prendra cette rationalisation (par exemple, supprimer les directives, harmoniser les rapports, etc.).

Tableau 1. Récapitulatif des principales recommandations

Thèmes	Recommandations
Programmation et résultats au niveau des domaines d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préciser les orientations stratégiques</li> <li>• Définir les impacts</li> </ul>
Programmation et résultats au niveau des pays	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre davantage l'accent sur l'approche-programme au niveau national</li> <li>• Appliquer les principes du DAR à la hiérarchisation des projets au niveau national</li> <li>• Suivre de près les effets durables et catalyseurs des projets</li> </ul>
Capacité à réagir aux directives reçues au titre des Conventions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la communication dans les deux sens entre le Secrétariat du FEM et les Secrétariats des Conventions</li> </ul>
Gestion de l'information dans le réseau FEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer officiellement un dispositif de gestion de l'information</li> </ul>
Fonctionnement et administration du réseau FEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer le rôle du Secrétariat du FEM en tant qu'organe d'administration du réseau</li> <li>• Préciser le rôle et les fonctions de tous les partenaires, notamment les Agents et Organismes d'exécution</li> <li>• Préciser et renforcer le rôle du STA</li> <li>• Favoriser le suivi et l'évaluation à tous les niveaux</li> <li>• Lancer une initiative de mobilisation du secteur privé</li> </ul>
Programme de microfinancements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allouer des ressources supplémentaires au Programme</li> </ul>

## Programmation et résultats au niveau des domaines d'intervention

- **Préciser les orientations stratégiques.** Il faut préciser les orientations stratégiques et améliorer la cohérence de chaque programme. En particulier, le cadre et les priorités de programmation doivent être redéfinis pour rendre les programmes plus transparents et plus efficaces. Dans les domaines « diversité biologique », « changements climatiques » et « eaux internationales », il faut préciser les programmes d'opérations et mieux définir la façon dont ils permettent d'obtenir des résultats ; il faut aussi clarifier les liens entre programmes d'opérations et priorités stratégiques. Il est possible de remédier à l'aspect disparate du programme « biodiversité » en en précisant la vision et l'orientation stratégiques. Le programme du domaine d'intervention « changements climatiques » serait plus transparent si on expliquait comment la transformation du marché — un objectif à long terme — contribue à

réduire ou éviter les émissions de gaz à effet de serre. De même, alors que l'orientation stratégique du portefeuille lié au changement climatique s'est modifiée au fil du temps (au détriment des projets de mise en valeur de l'énergie solaire photovoltaïque, par exemple), elle doit être mieux définie pour rendre le programme plus homogène. Le programme « eaux internationales » doit non seulement voir ses programmes d'opérations précisés, mais il doit aussi passer des activités habilitantes aux opérations à part entière afin de donner suite aux priorités retenues pour les réseaux hydrographiques transnationaux d'importance mondiale. Dans les domaines « dégradation des sols » et « polluants organiques persistants », relativement nouveaux, il faut passer des activités habilitantes à l'exécution de projets. Les groupes d'étude interinstitutionnels doivent se saisir de la question de l'amélioration des orientations stratégiques et de la cohérence des programmes (Points IA, IC du mandat).

- **Définir les impacts.** Étant donné les problèmes que nous avons rencontrés pour mesurer les impacts des programmes, il est clair qu'il faut des définitions plus concrètes des impacts des projets. Pour mesurer les résultats du FEM et voir si l'institution programme au mieux ses ressources pour obtenir des résultats, il faut continuer à établir des indicateurs et à les définir avec plus de précision dans tous les domaines d'intervention de façon à pouvoir regrouper les résultats au niveau des pays et des programmes, par exemple à l'échelle des priorités stratégiques. Pour traiter cette question délicate de manière efficace et peu coûteuse, le FEM doit, chaque fois qu'il peut, s'appuyer sur l'acquis existant en matière d'établissement d'indicateurs. En misant sur la collaboration et la coordination des activités, le FEM peut progresser dans ce domaine. Enfin, pour faciliter la compilation des résultats obtenus, les partenaires du FEM doivent s'efforcer de mieux faire comprendre aux initiateurs de projets comment les mesurer, et doivent se montrer plus rigoureux quant à la qualité du suivi et de l'évaluation des projets. (Points IA, IB, IC du mandat).

## Programmation et résultats au niveau des pays

- **Mettre davantage l'accent sur l'approche-programme au niveau national.** Dans les pays où il a un portefeuille solide, le FEM doit axer davantage ses programmes nationaux sur les capacités locales, les partenariats pour exécuter les opérations, et la planification et l'établissement de stratégies et priorités nationales claires pour les activités qu'il finance. Les programmes nationaux doivent s'inscrire dans le cadre des structures existantes et dans le prolongement d'activités telles que les Évaluations nationales des capacités à renforcer et les Initiatives pour l'organisation d'ateliers de dialogue national. Ils doivent être planifiés par une équipe coordonnée par le Secrétaire et comprenant les Agents et Organismes d'exécution, les points focaux nationaux et d'autres acteurs locaux. À cet égard, les institutions partenaires du FEM

doivent s'assurer que les demandes venant de la base et présentées pendant le travail de programmations sont compatibles avec les objectifs stratégiques généraux du FEM. En outre, les équipes de planification des portefeuilles nationaux doivent veiller à associer des décideurs locaux au niveau voulu pour que les programmes aient le poids et la crédibilité nécessaires dans le pays. Les populations locales méritent une attention particulière : elles doivent pouvoir jouer un rôle de premier plan dans la conception et l'exécution des programmes. Par ailleurs, une attention suffisante doit être accordée aux liens entre les domaines d'intervention afin d'optimiser les effets positifs au niveau national et régional. Dans les pays où le FEM a un portefeuille moins important (PMA et PEID, par exemple), d'autres stratégies doivent être envisagées. Enfin, pour mieux appréhender la performance du portefeuille du FEM au niveau des pays, il est recommandé que le BSE effectue une évaluation du portefeuille national dans certains pays. Les résultats de ces évaluations indiqueront non seulement la performance dans ces pays, mais contribueront aussi beaucoup à la future programmation des ressources dans les pays. (Points ID, IIA, IIB, IIC, IVE du mandat).

- **Appliquer les principes du DAR à la hiérarchisation des projets au niveau national.** S'agissant du DAR proposé, le FEM doit continuer de hiérarchiser les priorités et veiller à ce que des principes fondamentaux s'appliquent au système de notation du DAR, quel qu'il soit. Par exemple, la répartition géographique et l'équilibre entre les effets positifs au niveau mondial et au niveau local (tels que la réduction de la pauvreté) sont des facteurs importants qui peuvent contribuer au succès des opérations. Les facteurs de réussite et d'innovation devraient, par exemple, faire partie des critères permettant de hiérarchiser les projets au sein d'un programme national (ou de choisir entre des projets pour des pays ayant la même note en application du DAR). Cette dimension, actuellement absente de la manière dont le DAR est conçu, renforce la nécessité de mesurer les effets positifs au niveau du portefeuille du pays. (Points IE, IVE, VA du mandat).





vue, les rapports sur la participation des différents acteurs doivent aussi faire ressortir l'évolution des attitudes et des comportements et ne pas se contenter de mentionner le nombre d'ateliers ou de réunions organisés. La mission d'évaluation recommande au FEM de constituer une équipe spéciale chargée d'étudier des indicateurs permettant de mesurer la pérennité des acquis et l'effet catalyseur des projets, et pouvant être utilisés dans les documents relatifs aux projets ; d'effectuer systématiquement des suivis a posteriori d'échantillons de projets pris au hasard ; et de mettre en évidence et compiler les informations sur les résultats attendus et effectifs en matière de pérennité des acquis et d'effets catalyseurs au niveau du portefeuille. En outre, l'information ainsi obtenue est à diffuser au sein du réseau FEM pour renforcer les effets positifs sur l'environnement mondial. (Voir aussi la recommandation figurant à la section Gestion de l'information dans le réseau FEM). (Points IIA, IIB du mandat).

- **Suivre de près les effets durables et catalyseurs des projets.** La pérennité des acquis et les mécanismes sous-tendant les effets catalyseurs des projets (cofinancement, mobilisation de ressources, transposition de projets et intégration de la dimension environnementale à d'autres secteurs, par exemple) doivent être clairement définis et des indicateurs doivent être adoptés si l'on veut mettre davantage l'accent sur ces objectifs, qui doivent être expressément pris en compte au moment de la conception, de l'exécution et de l'évaluation des activités ; les documents des projets doivent également rendre compte de façon plus systématique de ces questions de façon à mettre en évidence les réalisations du FEM. Pour la pérennité des acquis, par exemple, les Examens de l'état d'avancement des projets (EEAP) doivent explicitement prévoir d'évaluer tous les facteurs pertinents (volonté politique et locale, financement, conception et gestion). À l'heure actuelle, les EEAP ne rendent compte que des ressources déjà mobilisées, sans indiquer si des fonds sont disponibles pour l'avenir ou des activités prévues pour garantir le financement de la phase suivante, aspect important pour la pérennité des acquis. De ce point de

## Capacité de réaction aux directives reçues au titre des Conventions

- **Renforcer la communication dans les deux sens entre le Secrétariat du FEM et les Secrétariats des Conventions.** Il faut continuer à encourager une communication solide et régulière entre le Secrétariat du FEM et les Secrétariats des Conventions pour que ces entités se concentrent sur l'établissement des priorités, la simplification des stratégies et le partage des capacités institutionnelles. Il faut notamment que le Secrétariat du FEM engage le dialogue avec le Secrétariat de la CNUCLD, ainsi qu'avec le Secrétariat de la Convention de Stockholm pour examiner la question des différences entre la Convention et la façon dont le FEM entend procéder pour éliminer progressivement les POP. Ce dialogue devrait également permettre de répondre à des questions en suspens telles que les directives sur le calcul du surcoût pour les activités liées aux POP. Il doit être institutionnalisé pour garantir la transparence et l'efficacité du processus. (Point IVC du mandat).

## Gestion de l'information dans le réseau FEM

- **Créer officiellement un dispositif de gestion de l'information.** Pour remédier aux insuffisances actuelles de la gestion des connaissances et du système intégré de gestion, la mission d'évaluation recommande que le FEM ajoute officiellement un volet « gestion de l'information » au mandat du Secrétariat (voir la recommandation appelant à institutionnaliser le rôle du Secrétariat en tant qu'organe d'administration du réseau, dans le chapitre Les procédures du FEM). Ce volet, qui couvrira la gestion des connaissances et l'informatique de gestion, aura pour objectif fondamental la transparence de l'information à tous les niveaux du réseau du partenariat. Le FEM doit y allouer le temps et les ressources nécessaires, faire preuve de pragmatisme en s'appuyant sur les systèmes en place dans les entités du FEM (comme le réseau UNEP.net, le portail PNUD FEM et le système de gestion des connaissances de la Banque mondiale) et consacrer le temps nécessaire au recueil de l'information et surtout à sa diffusion à toutes les parties concernées par ses activités. Dans un premier temps, le Secrétariat doit travailler avec les Agents d'exécution pour actualiser les données disponibles dans les systèmes actuels, ce qui permettra de disposer d'informations récentes et précises. Il doit parallèlement s'atteler à l'élaboration d'une stratégie de gestion de l'information qui gouvernera les travaux visant à améliorer durablement la qualité de ses systèmes et les processus connexes. (Point VB du mandat).

## Fonctionnement et administration du réseau FEM

- **Renforcer le rôle du Secrétariat du FEM en tant qu'organe d'administration du réseau.** En tant qu'organe d'administration du réseau, le Secrétariat du FEM doit pouvoir gérer et coordonner les activités de façon plus globale et plus stratégique. Ce rôle, vital pour l'efficacité du réseau, a un coût, et le Conseil doit adapter les ressources allouées au Secrétariat en conséquence. Pour mener à bien cette tâche, le Secrétariat, organe

d'administration du réseau, doit envisager d'institutionnaliser les fonctions organiques suivantes :

- **Communication, coordination et information** — tous les aspects de la communication avec l'ensemble des partenaires du FEM : les capacités, y compris nationales, et la coordination ; la communication et l'information ; la coordination et l'information des autres partenaires, notamment les ONG et le secteur privé ; et la communication avec les entités extérieures.
- **Gestion, information et politiques** — couvrant les fonctions suivantes : mise en œuvre des décisions du Conseil et de l'Assemblée, politiques et planification, programmation des plans de travail, systèmes et stratégies de gestion de l'information, gestion des connaissances, coordination des cercles de professionnels et gestion du cycle des projets. (Points IVA et IVD du mandat).
- **Préciser le rôle et les fonctions de tous les partenaires, notamment les Agents et Organismes d'exécution.**  
Le rôle et les fonctions de tous les partenaires doivent être clairs, la communication et la collaboration devant être encouragées. En particulier, le Secrétariat du FEM doit préciser les fonctions et les responsabilités des Agents et Organismes d'exécution et s'attaquer à la problématique collaboration-concurrence qui pourrait porter gravement atteinte aux résultats pendant FEM-IV si l'on ne prend pas efficacement les choses en main. Étant donné que la collaboration a déjà du mal à s'instaurer dans un contexte de ressources et de projets très convoités, et que la confiance et la transparence du système laissent toujours grandement à désirer, il est essentiel que le Secrétariat s'attelle au problème et définisse clairement la place de la collaboration et celle de la concurrence au sein du système. La mission d'évaluation recommande que le Secrétariat, les Agents et les Organismes d'exécution engagent un dialogue permanent sur les avantages et inconvénients respectifs de la concurrence et de la collaboration, et parviennent à optimiser les termes de l'équation. Ce dialogue pourrait par exemple s'engager

dans le cadre d'un atelier régulier ou d'un groupe de liaison qui pourrait se rassembler avant les réunions du Conseil. (Points IVA et IVD du mandat).

- **Préciser et renforcer le rôle du STAP.** Le rôle du STAP doit être mieux défini, et les relations avec la communauté scientifique externe développées et réadaptées. La facilité d'accès au Groupe et son positionnement doivent favoriser une participation rapide et véritable. Par ailleurs, le Groupe doit coordonner plus étroitement ses activités avec celles des organes scientifiques des Conventions (par exemple, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [GIEC] et le Comité d'étude des POP), en prenant garde à ne pas empiéter sur le mandat de ces organismes, ni à se substituer à eux. En outre, le STAP doit veiller à ce que les acquis, les méthodes de référence et les avis scientifiques viennent alimenter le système de gestion des connaissances. Pour appliquer ces recommandations et permettre au STAP de réaliser des études utiles en temps voulu, le Groupe doit peut-être être restructuré. Par exemple, ses effectifs pourraient être réduits à un membre par domaine d'intervention et un président. Il faudrait aussi faire en sorte que tous les membres consacrent davantage de temps au Groupe (50 %, par exemple, ou plus), ce qui les mobiliserait davantage et les rendrait plus disponibles. Les sept membres d'un Groupe ainsi restructuré pourraient jouer un rôle de coordination, mettant à profit leurs contacts avec la communauté scientifique au sens large et faisant appel à des chercheurs et des consultants moins chevronnés, mais plus disponibles pour entreprendre les activités nécessaires. (Point IVA du mandat).
- **Favoriser le suivi et l'évaluation à tous les niveaux.** Le BSE doit encourager davantage la collaboration entre les différents acteurs en institutionnalisant le processus de consultation pour créer un cercle de professionnels du suivi et de l'évaluation au sein du FEM, en travaillant en

coordination avec les Agents et Organismes d'exécution sur une approche scientifique de l'évaluation, en suscitant la confiance pour promouvoir l'harmonisation et la simplification des procédures, et en déléguant les responsabilités aux niveaux voulus. Le BSE doit aussi commencer à surveiller l'état de santé et l'efficacité du réseau en tant que tel, en accordant une attention particulière aux effets induits par l'évolution des règles et procédures du FEM, comme dans le cas de la mise en place du DAR. (Point IVG du mandat).

- **Lancer une initiative de mobilisation du secteur privé.** Le FEM doit lancer une initiative spéciale de mobilisation du secteur privé pour mettre au point les modèles de coopération voulus et expérimenter la stratégie dans le cadre de projets pilotes. Plus précisément, la mission d'évaluation recommande que le Secrétariat, en coordination avec les Agents et Organismes d'exécution, travaille directement avec des acteurs du secteur privé pour trouver le moyen d'associer plus étroitement ce secteur aux activités du FEM et définir les modalités de participation nécessaires. Les représentants du secteur privé doivent être sélectionnés sur la base de leur participation antérieure aux activités du FEM. Ils participeront à une série de réunions de travail programmées tout au long de l'année, pour préparer un plan d'intervention tenant compte des besoins et des réalités du secteur. Cette initiative de mobilisation du secteur privé devra s'articuler sur une stratégie d'information et de communication et sur des mécanismes de partage des risques. Pendant les réunions de travail, il faudra en outre examiner la question des experts ou des ressources supplémentaires dont le Secrétariat du FEM pourrait avoir besoin pour mobiliser activement le secteur privé — par exemple, la création éventuelle d'un poste afin d'identifier, promouvoir et faciliter de nouvelles opportunités pour mobiliser le secteur privé et forger des partenariats. (Point IIIA du mandat).

## Programme de microfinancements

- **Allouer des ressources supplémentaires au Programme.**

Sur la base des conclusions de la troisième évaluation indépendante du Programme de microfinancements, la mission d'évaluation recommande que des ressources supplémentaires soient allouées au Programme. Elle recommande aussi que les domaines « dégradation des sols » et « polluants organiques persistants », et la priorité stratégique « adaptation aux changements climatiques » soient intégrés au Programme. La prise en compte de cette priorité dans le Programme de microfinancements se justifie d'autant plus que le Programme est particulièrement utile aux PMA et aux PEID, dans lesquels les financements pour l'adaptation au changement climatique font cruellement défaut. (Points IA, IC, IVF et VA du mandat).





# Approche et méthodologie

**N**os constatations et recommandations s'appuient sur une approche et une méthodologie solides.

## Difficultés rencontrées et stratégies appliquées

En traitant les divers aspects de notre mandat, nous nous sommes heurtés à des difficultés et contraintes de différente nature qui ont déterminé l'approche que nous avons adoptée. Ces difficultés sont énumérées ci-dessous.

### Résultats des activités du FEM

Certains portefeuilles du FEM étant aujourd'hui proches de leur rythme de croisière et un dialogue sur les résultats de l'institution venant d'être instauré, nous avons voulu axer clairement notre étude sur l'évaluation des résultats (Point I du mandat). En outre, les Premier et Deuxième bilans n'ayant pas pu proposer une évaluation détaillée en la matière, le Troisième suscitait de grandes attentes.

### Évaluation des résultats : Rôle de la mission

Pendant les premières consultations avec le BSE, nous nous sommes penchés sur la façon dont il fallait aborder la question de l'évaluation des résultats en tenant compte des objectifs de l'étude, des grandes analyses récentes sur lesquelles nous nous sommes appuyés (les études sectorielles, par exemple) et d'autres contraintes diverses telles que l'absence générale de données sur les impacts et les délais qui nous étaient impartis. Nous nous sommes entendus sur les trois points suivants à l'issue de ces consultations :

- Il faudra évaluer l'ensemble des résultats dans les domaines d'intervention du FEM en fonction des données disponibles dans les rapports tels que les études sectorielles, les données collectées au cours des déplacements dans les pays pour évaluer les résultats au niveau national, et d'autres données récapitulatives.
- Les récentes études sectorielles dans les domaines d'intervention « biodiversité », « changements climatiques » et « eaux internationales » seront l'une des sources principales d'information détaillée sur certains résultats et

questions connexes concernant les projets et les domaines d'intervention. Dans le résumé de sa réunion de novembre 2004, le Conseil du FEM a indiqué qu'il était en faveur de l'utilisation des études sectorielles pour le Troisième bilan.

- Nos études sur site et sur dossier auront pour but de donner un aperçu des activités du FEM et non de corroborer les données au niveau des projets. En revanche, nous utiliserons les informations collectées sur le terrain pour corroborer les conclusions des études sectorielles, des Premier et Deuxième bilans, et des autres études sur dossier.

### **Principaux obstacles à l'évaluation des résultats**

Après une première étude sur dossier, il nous est apparu clairement que le Point I du mandat poserait des problèmes, notamment au niveau de la présentation d'un rapport sur les résultats ou impacts durables quantifiables (effets positifs sur l'environnement mondial). Cette difficulté avait déjà été signalée dans le Deuxième bilan, puis dans les études sectorielles de 2004, qui ont noté que les projets plus récents avaient fait des progrès, prévoyant des données de référence et des indicateurs. Toutefois, les résultats de ces nouveaux projets ne seront pas visibles avant plusieurs années. Au vu de nos observations et des travaux publiés, nous avons relevé les problèmes suivants :

- La plupart des projets ne contiennent pas d'informations sur des impacts durables quantifiables et, chose plus importante, de nombreux projets n'ont toujours pas établi de manière claire et consensuelle des données de référence, des indicateurs d'impacts, ou des méthodes permettant de les calculer.
- Les effets sur l'environnement peuvent ne pas être notables ou quantifiables pendant des décennies, alors que les projets du FEM ne durent en moyenne que quatre ou cinq ans.
- Le FEM n'effectue pas systématiquement des études a posteriori pour examiner les résultats à long terme.
- En tant qu'institution, le FEM, n'a pas de dispositif général ou de méthode d'évaluation des résultats lui permettant de regrouper les résultats au niveau des projets, des programmes voire de tout le réseau. Il n'existe pas de dispositif harmonisé permettant de définir, mesurer et regrouper systématiquement les résultats des activités du FEM, notamment les effets positifs sur l'environnement mondial de chacun de ses domaines.

Bien que des mécanismes semblent être en place pour aider à établir des objectifs et des résultats au moment de la conception, de l'exécution et du compte rendu des projets (par exemple, les matrices de planification des projets) — et des projets individuels sont évalués dans le cadre de divers rapports annuels, rapports à mi-parcours ou de fin d'exécution —, ces mécanismes ne sont toujours pas en mesure de rendre compte efficacement des résultats des projets. Par ailleurs, il n'existe aucun dispositif permettant d'utiliser ces résultats, même s'ils sont identifiés. En résumé, nous nous sommes trouvés devant une situation qui ne nous permettait pas de répondre à des questions de base telles : que faut-il mesurer, comment le faire, et comment transposer ces résultats au niveau des programmes. De plus, les résultats ne se présentaient pas sous une forme facilitant leur regroupement. Ces observations faites d'entrée de jeu montrent bien qu'évaluer les résultats au sein du FEM, notamment les impacts et effets positifs sur l'environnement mondial, est une gageure pour l'institution et serait un enjeu de taille pour nous.

### **Tenir compte des résultats non quantifiables**

Une des difficultés liées à l'établissement d'un dispositif pratique d'évaluation des résultats est le mode de traitement des résultats non quantifiables des activités du FEM. Nous étions chargés d'évaluer les résultats au plan quantitatif et qualitatif. Nous avons constaté que dans de nombreux domaines d'intervention, il n'existe aucune méthode permettant de mesurer et de regrouper les résultats « abstraits », c'est-à-dire obtenus au plan de la qualité. Cela dit, des progrès récents dans certains domaines (diversité biologique, par exemple) pourront aider le FEM à regrouper ce genre d'informations.

Cela étant, les études montrent que certains résultats, par nature, ne peuvent pas être mesurés ou sont très difficilement quantifiables. C'est également ce qui est ressorti de la consultation interactive des différents acteurs pendant notre travail. Nous avons ainsi signalé de nombreux résultats de projets que les participants aux projets ne pouvaient pas mesurer mais qu'ils jugeaient importants ; il était difficile, par ailleurs, d'attribuer ces résultats à tel programme ou tel domaine.

### **Pérennité des acquis et effets catalyseurs des activités du FEM**

L'un des problèmes majeurs que nous avons rencontré à ce sujet a été de recueillir les avis des acteurs clés à tous les niveaux. Nos études sur dossier ont fourni quelques (rares) éléments. Les données contenues dans les rapports des projets ne sont pas elles-mêmes de nature à faciliter cet

exercice d'évaluation, car elles ne sont pas présentées de façon suffisamment dynamiques pour rendre compte de la performance des projets du FEM au niveau d'aspects intersectoriels tels que la pérennité des acquis et les effets catalyseurs des activités. D'autres sources telles que les études sectorielles de 2004 se sont révélées plus utiles.

Les nombreuses consultations que nous avons eues avec les différents intervenants au cours de notre travail a constitué l'un des éléments méthodologiques clés de notre exercice d'évaluation. Grâce à ces consultations, nous avons pu sonder l'expérience et l'opinion de chaque ensemble d'acteurs afin d'avoir une idée plus complète des questions clés sous-tendant les Points II et III du mandat telles que les éléments clés contribuant à la pérennité des activités du FEM, la mobilisation efficace des ressources sur le terrain, le rôle catalyseur du FEM ou, inversement, les processus et procédures du FEM pouvant freiner sa capacité à obtenir des résultats viables ou à tirer au mieux parti de ses moyens pour les activités sur le terrain. Le processus de consultation nous a permis d'ouvrir des champs d'enquête dynamiques et itératifs à l'appui de nos analyses.

### Structure et fonctionnement du FEM

Conscients du fait que l'évaluation des structures, des modes de fonctionnement et de l'efficacité d'une institution suppose souvent le recours à un cadre général de référence (et s'y prête), nous avons retenu un schéma directeur à deux volets pour faciliter l'étude des Points IV et V du mandat.

Pour la partie **enquête**, nous avons mis au point un cadre d'analyse des résultats attendus, c'est-à-dire des résultats que nous nous attendions à trouver sur la base de l'Instrument du FEM et des orientations et des évaluations antérieures, des caractéristiques organisationnels et du contexte de fonctionnement propre à l'institution. Pour chaque aspect des Points IV et V du mandat, l'analyse compare ces résultats attendus à la performance effective des entités du FEM et de l'ensemble de l'institution.

Pour la partie **interprétation**, le cadre d'interprétation que nous avons retenu permet d'analyser l'organisation du FEM en tant qu'institution de façon à établir une liste théorique des principaux problèmes rencontrés par ce genre d'institutions. Cette liste a ensuite été comparée aux problèmes spécifiques de l'institution. Nous avons pu ainsi évaluer les résultats de notre recherche et arriver à des conclusions sur la structure et les processus du FEM en tenant compte des problèmes spécifiques à l'institution.

## Rouages utilisés

Les principaux rouages utilisés sont les suivants :

- **Programmes de recherche** pour chaque point du mandat. Ils ont été mis au point pour orienter la phase d'enquête initiale de notre étude sur dossier, et les consultations avec les parties prenantes pendant notre étude sur site.
- Une **étude sur dossier** comprenant un examen des documents clés préparés en vue du Troisième bilan et d'autres documents en préparation de l'étude sur site.
- De nombreuses **consultations interactives avec les différents acteurs**. Nous nous sommes efforcés de consulter tous les grands acteurs de l'appareil du FEM de façon à avoir toute une palette d'opinions sur les aspects clés du mandat. Les consultations se sont déroulées individuellement et collectivement, avec plus de 600 acteurs du FEM, y compris des points focaux nationaux et autres fonctionnaires, des ONG, des responsables de projets, des membres du Conseil du FEM et des services de l'Administrateur de la Caisse du FEM, le Secrétariat, le personnel du BSE, des universitaires, le personnel des Agents et Organismes d'exécution, le personnel de la CDB, de la CCNUCC, du Protocole de Montréal, de la CNULD et de la Convention de Stockholm, ainsi que d'autres intervenants. Dans de nombreux cas, nous avons pu valider nos conclusions sur la base des informations données par différentes catégories d'acteurs. L'aspect itératif des consultations nous a permis de mieux appréhender ces questions et de mettre au point des champs d'enquête dynamiques pendant l'étude.

Nos principales constatations reposent sur des informations obtenues à partir des études sur dossier et des études sur site. Les données des études clés telles que les études sectorielles de 2004 ont représenté un apport majeur ; toutefois, nous avons voulu valider ces informations par le biais d'études sur site (consultations interactives avec les différents acteurs). Pour évaluer l'importance et la validité des informations collectées au cours de notre étude sur site, il nous fallait un processus distinct. Nous avons évalué chaque information au moyen de critères spécifiques. Les informations étaient jugées valides et pertinentes si elles remplissaient deux des quatre critères suivants : 1) les informations corroboraient l'étude sur dossier ; 2) les informations étaient confirmées par une catégorie d'acteurs ; 3) les informations étaient confirmées par plusieurs catégories d'acteurs ; et 4) les informations étaient confirmées au cours de plusieurs déplacements sur place.







# Analyse du portefeuille par domaine d'intervention

## Analyse globale du portefeuille (Point I E du mandat)

Globalement, les projets du FEM ont donné des résultats appréciables, notamment dans les domaines d'intervention « diversité biologique », « changements climatiques », « eaux internationales » et « appauvrissement de la couche d'ozone ». Entre 1991 et mars 2005, le FEM a approuvé des financements d'un montant de 5,25 milliards de dollars en faveur de plus de 160 pays aux fins d'activités aux effets positifs sur l'environnement mondial mises en œuvre dans les six domaines d'intervention du Fonds (voir tableau 2). Les projets pluri-nationaux<sup>4</sup> ont absorbé 35 % de ces financements (soit environ 1,7 milliard de dollars).

Les domaines d'intervention « diversité biologique » et « changements climatiques » regroupent à eux seuls la majeure partie du portefeuille de projets du FEM du point de vue des ressources qui leur sont consacrées, et 70 % de l'ensemble des fonds engagés par le FEM de 1991 à mars 2005. Si les ressources dont dispose le FEM ont globalement augmenté avec le temps, la part des financements du FEM

attribuée à chacun des différents domaines d'intervention est restée relativement constante depuis la création du FEM.

Le tableau 3 indique le montant des financements alloués et le nombre de projets mis en œuvre par région depuis la création du FEM. Comme le montre le tableau, le nombre de projets n'est pas nécessairement proportionnel au montant des financements alloués par région. À titre d'exemple, alors que l'Afrique a reçu 1 181,8 millions de dollars, soit 23 % de l'ensemble des financements du FEM, les 513 projets africains menés à terme ou approuvés à ce jour représentent 31 % du nombre total de projets du FEM.

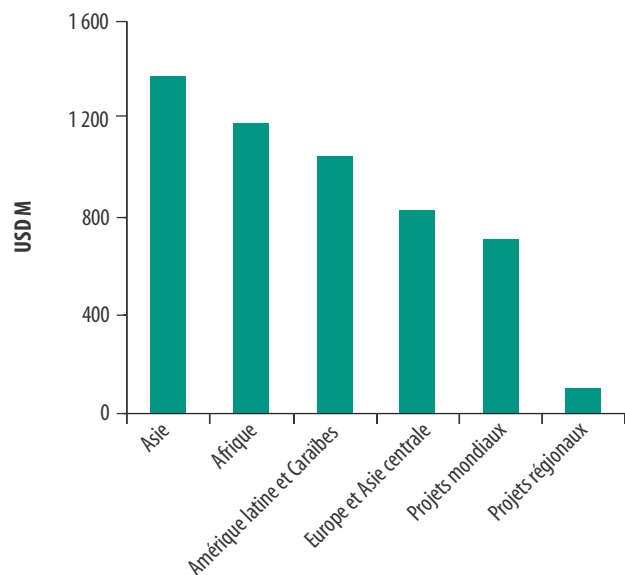
Si l'on exclut les projets mondiaux et régionaux (qui représentent 819 millions de dollars), le FEM a financé, depuis 1991, 1 531 projets dans 151 pays et régions, pour un montant total de 4 431,6 millions de dollars. Comme l'indique le tableau 4, certains pays ont reçu une part importante du montant total des financements du FEM et bénéficié d'un grand nombre de projets. En effet, les vingt pays qui se classent en tête des bénéficiaires de l'aide du FEM (soit 13 % des 151 pays concernés) se sont vu allouer 59 % du montant total des financements du FEM.

Tableau 2. Financement total du FEM (1991 à mars 2005)

Domaine d'intervention	USD M	Pourcentage
Diversité biologique	1 906,3	36 %
Changements climatiques	1 747,4	33 %
Eaux internationales	768,3	15 %
Projets multisectoriels	457,9	9 %
Ozone	177,2	3 %
POP	121,3	2 %
Dégradation des sols	72,2	1 %
<b>Total</b>	<b>5 250,5</b>	<b>100 %</b>

Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, mars 2005.

Tableau 3. Financements et nombre de projets du FEM par région (1991 à mars 2005)



Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, mars 2005.

## Diversité biologique (Points I A, I B du mandat)

### Impacts et effets des interventions du FEM : Constatations

Le programme « biodiversité » a été engagé à l'appui des trois principaux objectifs de la Convention sur la diversité biologique (CDB), à savoir la préservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses composantes et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. S'agissant de ses impacts, nous considérons que le programme, qui est sans doute le plus important mécanisme international financé sur fonds publics intervenant en faveur de la préservation de la diversité biologique dans les pays en développement, a contribué dans des proportions sensibles à ralentir ou à réduire le recul de la biodiversité, même si, à l'échelle mondiale, la tendance à l'appauvrissement de ce patrimoine se confirme. Quant aux effets du programme, il apparaît que des avancées substantielles ont été réalisées grâce au FEM, tant en matière de préservation de la biodiversité, par le biais des zones protégées qu'il a permis de créer, que d'utilisation durable des ressources biologiques. En ce qui concerne les zones protégées, à la fin de l'exercice 04, le FEM avait déjà financé des investissements dans 1 426 zones protégées couvrant au total près de 269 hectares (GEF/R.4/7 2005), soit près de 17 % de la superficie totale protégée à l'échelle mondiale (UICN 2003). Comme le souligne l'ESB de 2004, on s'accorde largement à reconnaître que le FEM a contribué à la réalisation de l'objectif mondial visant à intégrer à des zones protégées 10 % de la superficie de la planète. Le Troisième bilan confirme d'ailleurs cette analyse. Le FEM a également dépassé de très loin les objectifs à mi-parcours fixés dans l'accord relatif à la troisième reconstitution des ressources du FEM pour le domaine d'intervention « diversité biologique ».

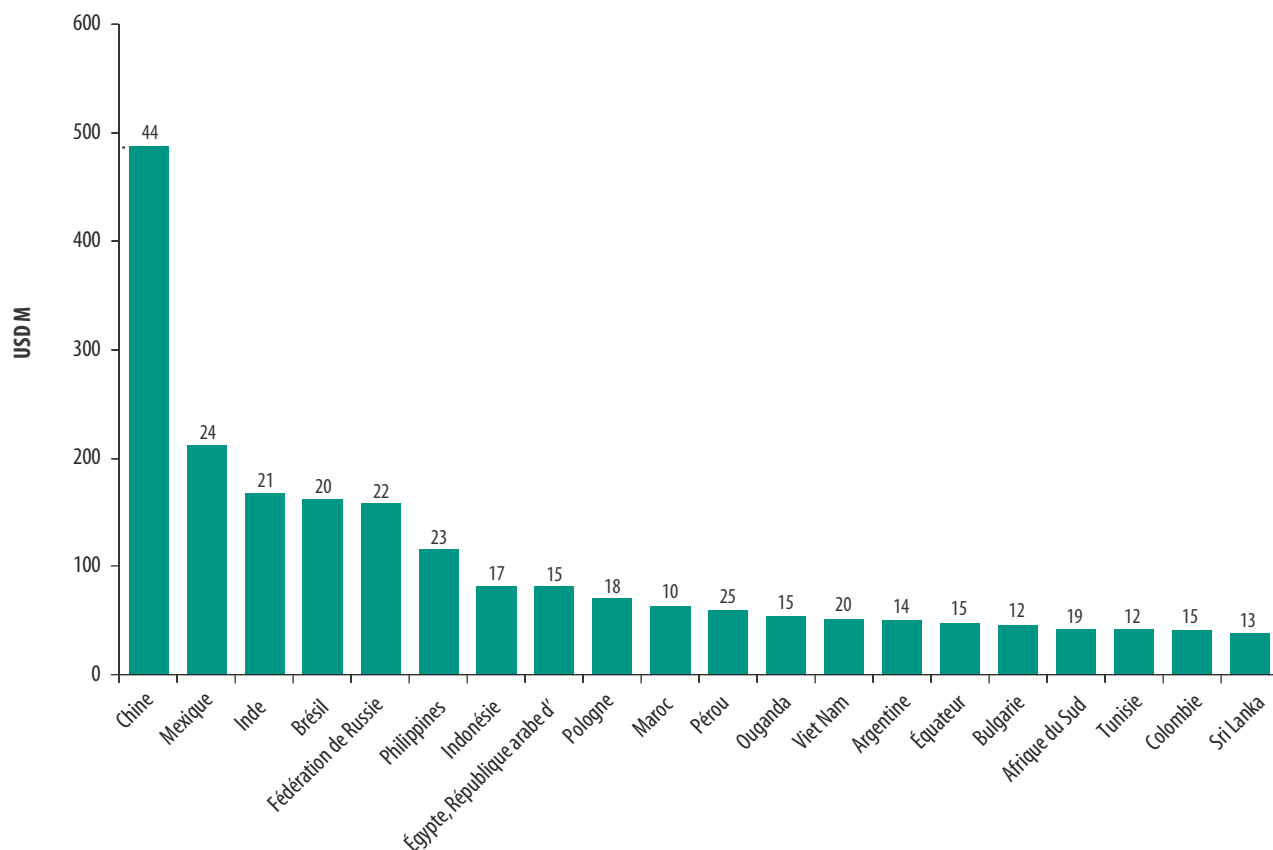
Bien que le FEM n'ait reçu aucune directive précise concernant les zones protégées avant la septième Conférence des parties à la CDB, tenue en février 2004, les zones protégées ont toujours occupé une place importante dans son portefeuille de projets. Entre les exercices 91 et 03, environ 75 % des projets du FEM mis en œuvre dans le domaine de la diversité biologique visaient à appuyer des activités en faveur des zones protégées<sup>5</sup>. Ces projets ont notamment permis : d'appliquer à des paysages plus étendus,

comme le couloir méso-américain, l'approche axée sur la création de zones protégées ; de renforcer le dispositif juridique et les politiques publiques en vigueur, comme ce fut le cas au titre du projet de préservation de la biodiversité mené au Brésil ; de mettre en place des mécanismes de financement innovants afin de couvrir les dépenses récurrentes liées à la gestion des zones protégées ; et d'engager des initiatives probantes en matière de gestion et de planification, comme dans le cadre du projet de préservation de la biodiversité de la péninsule du Cap (Afrique du Sud), qui devrait déboucher sur l'établissement de normes internationales en la matière. En revanche, l'ESB de 2004 fait apparaître qu'à l'exception de quelques projets, la mise en œuvre des plans de gestion des zones protégées n'a pas donné les résultats escomptés. Par ailleurs, l'ESB de 2004 tout en soulignant la contribution financière et technique majeure du FEM à l'accroissement de la superficie mondiale protégée, à

l'élargissement des réseaux de zones protégées et à l'amélioration de leur gestion, recommande la réalisation d'une étude pour évaluer dans quelle mesure les effets et impacts enregistrés dans les zones protégées, au niveau local ou à l'échelle d'un projet ou d'un site donné ont contribué, dans leur ensemble, à l'impact global des interventions du FEM sur la biodiversité mondiale (GEF/ME/C.24/Inf.1 2004). Nous avons également relevé l'absence de données de ce type et souscrivons sans réserve à cette recommandation.

S'agissant du deuxième objectif de la CDB, à savoir l'utilisation durable des ressources biologiques, la mission d'évaluation a constaté que plusieurs projets avaient mis en évidence l'intérêt que présentent les activités génératrices de revenus de substitution pour les populations locales. On citera à titre d'exemple l'élevage extensif d'animaux sauvages au Burkina Faso. Cela étant, l'ESB de 2004 a montré que les activités de substitution créées au titre de certains projets

**Tableau 4.** Financements du FEM et nombre de projet par pays, hors projets mondiaux et régionaux (1991 à mars 2005)



Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, mars 2005.



n'ont pas généré suffisamment de revenus, ce qui a contribué à accentuer les pressions s'exerçant sur la ressource visée. La préparation et la mise en œuvre de plans de gestion des ressources naturelles, comme dans le cas du projet relatif à la création du parc national de Jozani et de la baie de Chwaka (Tanzanie), compte également parmi les principaux résultats du programme « biodiversité » du FEM. L'ESB de 2004 convient des perspectives qu'ouvre cette approche et souligne que, pour accroître les chances de réussite, la mise en œuvre opérationnelle des Principes d'Addis-Abeba doit encourager l'établissement de partenariats entre le FEM et d'autres acteurs, en particulier le secteur privé, à tous les niveaux. Nous partageons cet avis et estimons qu'une telle démarche contribuerait dans une large mesure à accroître sur le terrain les effets des projets en matière d'utilisation durable des ressources.

En dépit des avancées majeures enregistrées dans la réalisation des deux premiers objectifs de la CDB, les résultats obtenus au titre du troisième objectif, le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, sont plus modestes. L'ESB de 2004 note à ce propos que les rapports de projet faisant état de cette question ne sont guère nombreux. Pendant notre mission, nous avons également constaté que le FEM n'a pas suffisamment pris en compte cet objectif. Selon l'ESB de 2004, l'absence de résultats plus concluants dans ce domaine est due en partie au flou qui entoure la notion de « partage juste et équitable des avantages » dans le contexte de la CDB. L'ESB en conclut qu'une fois que les négociations relatives à cette question auront abouti et que la CDB aura décidé de la mise en place d'un régime de partage juste et équitable des avantages, le programme « biodiversité » du FEM sera mieux à même d'affecter comme il convient les ressources dont il dispose. Le groupe d'étude sur la biodiversité a déjà commencé à débattre des retombées éventuelles de ces négociations.

Les effets du programme « biodiversité » se sont également manifestés dans les domaines suivants : création d'environnements porteurs, prise en compte systématique de la préservation de la biodiversité (voir ci-dessous), espèces envahissantes introduites, taxinomie, biodiversité des paysages agricoles et Programme de microfinancements.



- **Création d'environnements porteurs** — L'ESB de 2004 note que la majorité des projets financés par le FEM comportent des composantes qui visent à créer un environnement plus favorable à la préservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique. Il s'agit notamment de : 1) définir et mettre en œuvre des activités répondant aux priorités nationales ou des mesures à caractère législatif (c'est ce qui a été fait dans plus de la moitié des projets, bien que certains revers aient aussi été enregistrés) ; 2) sensibiliser le public et renforcer les actions d'éducation à l'environnement (environ les deux tiers des projets ont déployé des efforts en ce sens, et nous avons pu nous en rendre compte lors de nos déplacements sur place, notamment sur le site du projet de préservation de la biodiversité et de développement durable de l'éco-

système de Sabana-Camaguey, mené à Cuba) ; 3) nouer des partenariats de nature à renforcer l'effet catalyseur des interventions du FEM (plus de la moitié des projets ont fait état de ce résultat que nous confirmons) ; 4) recueillir et échanger des connaissances, notamment en matière d'écologie et de pratiques environnementales, ce qui a été fait dans environ la moitié des projets ; 5) mettre au point de nouveaux outils et technologies (des activités ont été engagées en ce sens dans près de 40 % des projets).

- **Prise en compte systématique de la préservation de la biodiversité** — Le FEM a fait de cette démarche l'une des priorités stratégiques de FEM-3 et propose de l'inscrire au nombre des objectifs stratégiques de FEM-4. Au cours de nos études sur site, nous avons observé que certains pays déployaient de louables efforts pour prendre systématiquement en compte la préservation de la biodiversité, mais note que le FEM n'a pas obtenu tout le succès escompté en la matière. Pour réduire les difficultés opérationnelles liées à la mise en œuvre de cette priorité stratégique, l'ESB de 2004 a recommandé que des directives et des définitions précises soient adoptées afin de préciser la nature des activités, opérations et interventions auxquelles s'applique le concept de « prise en compte systématique de la préservation de la biodiversité » dans le contexte du FEM. Ayant constaté que les points focaux nationaux, les ONG et les Agents d'exécution examinaient déjà de multiples manières et dans des contextes très divers la question de la prise en compte systématique de la préservation de la biodiversité, nous souscrivons à cette recommandation.

## Enjeux et arbitrages stratégiques

**Orientations et programmation stratégiques.** Nous estimons que l'établissement des priorités stratégiques pour FEM-3 a contribué à renforcer l'orientation stratégique du programme « biodiversité » du FEM au cours de cette période. De plus, du fait notamment des recommandations formulées dans l'ESB de 2004, les objectifs stratégiques définis dans le document de programmation de FEM-4 améliorent les priorités stratégiques, les indicateurs et objectifs d'impact et de taux de

couverture et les outils censés servir à les mesurer, ce qui devrait aussi contribuer à améliorer la gestion du portefeuille de projets. Ces avancées permettront aux prochaines missions d'évaluation du programme de disposer d'outils plus efficaces pour en mesurer les résultats.

Cela étant, nous approuvons les conclusions de l'ESB de 2004, selon lesquelles le FEM doit encore préciser, clarifier et renforcer la stratégie et la vision d'ensemble du programme « biodiversité », que les quatre priorités stratégiques ne sauraient définir à elles seules. Cette question est liée à celle de la définition des résultats à attendre de l'action du FEM, qui est examinée ci-après. Nous estimons que l'adoption de priorités stratégiques qui s'apparentent en fait à des directives supplémentaires a contribué à élargir, plutôt qu'à cibler, l'orientation stratégique globale des programmes d'opérations. En conséquence, les différents acteurs associés aux interventions du FEM ont du mal à cerner le rôle exact des programmes et des priorités stratégiques, d'autant que des projets visant toute une série de résultats en matière de biodiversité peuvent désormais prétendre à un financement du FEM, compte tenu de cet élargissement du cadre d'orientation stratégique du programme « biodiversité ».

**Allocation stratégique des ressources.** L'approbation par le Conseil du FEM d'un dispositif d'allocation des ressources (DAR) aurait des retombées majeures sur le programme « biodiversité » du FEM. Les décisions relatives à l'allocation de ressources à des pays donnés devront tenir compte de nuances importantes en matière d'établissement des priorités dans le domaine de la biodiversité. Si le programme « biodiversité » du FEM n'a jamais eu pour politique déclarée de privilégier les pays dits « à mégadiversité », dans la pratique, ces pays ont reçu une part importante des ressources que le FEM consacre à la préservation de la biodiversité. Les financements du FEM sont particulièrement précieux pour les pays qui ne peuvent se prévaloir des financements bilatéraux accordés par les pays développés. Nombre de représentants de pays n'étant pas considérés comme des « zones sensibles » en matière de biodiversité nous ont indiqué que l'attention accordée dans leurs pays à la préservation de la biodiversité devait beaucoup à l'aide financière du FEM.

**Mesure des résultats.** L'ESB de 2004 note qu'en dépit de progrès restant à accomplir au plan socioéconomique, la nouvelle génération de projets récemment approuvés comporte des améliorations en matière de collecte, à l'échelle des projets, de données de première importance ; elle recommande à cet égard de rendre obligatoire la collecte de données initiales de référence permettant notamment d'élaborer, de mesurer et d'analyser des indicateurs d'impact sur la biodiversité et des indicateurs socioéconomiques à tous les niveaux (produits, effets, impacts). Toutefois, l'ESB de 2004 souligne qu'à plus grande échelle, on ne dispose toujours pas de directives précises, de procédures normalisées ou d'objectifs de résultats et indicateurs à l'échelle des programmes qui permettent d'évaluer les impacts des projets du FEM sur l'état de la biodiversité. De fait, nous n'avons pas réussi à cerner l'impact, à l'échelle mondiale, de l'action du FEM sur l'appauvrissement de la biodiversité. S'agissant des effets des interventions du FEM, l'utilisation d'outils de suivi du portefeuille permettant d'évaluer les progrès réalisés au titre de chacune des priorités stratégiques de FEM-3 favorise l'application, à l'ensemble du portefeuille, des indicateurs de projets.

**Définition des résultats à attendre de l'action du FEM.** L'ESB de 2004 souligne que les attentes n'ont jamais été définies de manière précise, pas plus que le niveau auquel la performance globale du FEM ou les résultats obtenus dans chacun des trois domaines d'intervention considérés devraient être évalués. Nos conclusions vont dans le même sens. Il est apparu en effet que les attentes du Conseil du FEM, des Parties à la CDB et des autres intervenants concernés quant aux réalisations potentielles du programme « biodiversité » n'étaient pas claires. L'ESB de 2004 en conclut que le FEM n'est, et ne peut être, qu'un des nombreux acteurs contribuant à l'amélioration de l'état environnemental de la planète, dans le domaine de la préservation de la biodiversité comme dans les autres domaines d'intervention qui relèvent de son mandat. Or, la vision du FEM ne semble pas reconnaître pleinement cette réalité.

**Arbitrages.** Une des attentes explicites, qui tient directement à l'environnement dans lequel le FEM est amené à intervenir, est que les projets relevant du programme « biodiversité » (et de ses autres domaines d'intervention) doivent présenter des avantages sur tous les plans. Nous avons pu le constater lors des consultations organisées à tous les niveaux avec les

différentes parties prenantes aux projets du FEM. Or, la préservation et la restauration de la biodiversité sont en concurrence avec d'autres facteurs dont les acteurs des secteurs public et privé doivent tenir compte lors de la planification et de la mise en œuvre des activités de développement (pressions s'exerçant sur les marchés, pauvreté des populations locales, entre autres exemples). En conséquence, comme le souligne l'étude sectorielle sur le programme d'opérations 12, les arbitrages qui doivent nécessairement s'opérer entre la préservation de la biodiversité et d'autres considérations limitent la capacité du FEM à gagner sur tous les tableaux. Plusieurs projets, comme le projet sur les écomarchés mis en œuvre au Costa Rica, montrent néanmoins que le FEM a réussi dans certains cas à gérer ces arbitrages de manière satisfaisante.

## Recommandations

Outre les recommandations prioritaires et les conclusions de l'ESB de 2004 qu'elle a approuvées au titre des sections précédentes, la mission d'évaluation souhaite faire la recommandation suivante :

- *Dans le domaine de la biodiversité, il convient d'établir un plus juste équilibre entre la distribution géographique équitable des ressources et la probabilité que les projets mis en œuvre soient les plus bénéfiques possible pour l'environnement de la planète. Si l'homogénéité géographique n'est pas en soi une nécessité, la mise en œuvre d'activités ciblant spécifiquement des zones particulièrement sensibles au plan de la diversité biologique ne serait pas conforme à l'objectif du FEM, qui n'est censé exclure personne et doit intervenir de manière équilibrée. Il va de soi que la mise en œuvre de projets aux effets salutaires pour l'environnement mondial est un impératif qu'il convient de prendre en compte dès la sélection des projets et l'établissement des priorités. Les priorités nationales et les incidences de certains aspects de ces priorités (comme la réduction de la pauvreté et la création d'activités se substituant aux moyens d'existence actuels) sur l'obtention de résultats bénéfiques pour l'environnement mondial doivent aussi être prises en considération. Au vu de ces différents éléments, la mission d'évaluation recommande que ces questions soient examinées dans le cadre des discussions en cours sur les retombées de l'adoption éventuelle d'un DAR (voir également à la section Programmation et résultats au niveau des pays du chapitre*

*Principales recommandations, la recommandation relative aux modalités stratégiques de sélection des projets qui pourraient être appliquées dans l'hypothèse où un DAR serait mis en place).*

## Changements climatiques (Points I A, I B du mandat)

### Résultats des interventions du FEM : Constatations

Selon l'ESCC de 2004, les projets du FEM axés sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) ont donné des résultats satisfaisants, et nous partageons cet avis. Comme l'indique l'ESCC, les réductions des émissions de GES directement ou indirectement<sup>6</sup> attribuables aux projets du FEM achevés et en cours d'exécution pendant la période considérée (1991 à avril 2004) représentent au total environ 1,9 milliard de tonnes. L'efficacité du surcoût des réductions des émissions de GES attribuables à l'intervention du FEM s'est également améliorée avec le temps (si l'on tient compte des seules ressources allouées par le FEM). Le FEM a donc atteint les objectifs à mi-parcours fixés dans l'accord relatif à la troisième reconstitution des ressources du FEM.

L'impact attendu du programme « changement climatique » sur la réduction des émissions de GES varie fortement d'un projet à l'autre en fonction du module de projets considéré, de l'ampleur des investissements réalisés, des caractéristiques du pays bénéficiaire, et de la nature même du projet. À titre d'exemple, parmi les projets en cours d'exécution, le projet sur les chaudières industrielles à haut rendement, mis en œuvre en Chine par la Banque mondiale, représente à lui seul près de 40 % de l'objectif visé en matière de réduction des émissions de gaz carbonique (CO<sub>2</sub>). Il n'y a à rien de surprenant, dans la mesure où les projets sont de taille et de nature diverses et que leur capacité à réduire les émissions de GES varie en conséquence.

Les projets approuvés au cours de l'exercice 03-04 devraient entraîner des réductions directes des émissions de l'ordre de 181 millions de tonnes, et des réductions indirectes de quelque 409 millions de tonnes d'équivalent carbone, ce qui représente environ 2 % et près de 5 % respectivement des 9 milliards de tonnes d'émissions enregistrées en 2000 à l'échelle mondiale (World Resources Institute, 2004).

En d'autres termes, bien que jugeant satisfaisant l'impact des interventions du FEM, compte tenu des ressources limitées dont il dispose, nous estimons que la contribution du FEM au ralentissement du changement climatique est relativement mineure. Le FEM peut néanmoins jouer un rôle catalyseur sur le développement et la transformation des marchés de l'énergie et des transports dans les pays en développement, de sorte qu'à plus long terme, les économies de ces pays soient moins dépendantes de sources d'énergie polluantes.

La transformation des marchés est une entreprise de longue haleine qui repose sur un processus dynamique ; à cet égard, les conclusions de l'ESCC de 2004 et du Troisième bilan montrent que les retombées du programme « changement climatique » commencent à se faire sentir. Il ressort de l'ESCC de 2004 que c'est dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie que les progrès sont les plus importants. Les éléments d'information que nous avons recueillis sur le terrain, en particulier en Thaïlande dans le secteur de l'énergie électrique, confirment cette analyse. De fait, sur nombre de marchés en pleine évolution, le FEM est perçu comme un élément moteur qui contribue à faire avancer les choses.

Dans le domaine des énergies renouvelables, le bilan est plus contrasté, le FEM étant souvent amené à intervenir sur des marchés encore embryonnaires. Globalement, les énergies renouvelables demeurent plus coûteuses et moins accessibles que les énergies fossiles classiques, en dépit d'efforts soutenus axés sur l'accroissement de la production et le regroupement des marchés. L'ESCC de 2004 indique que l'action du FEM a contribué à l'évolution des marchés émergents dans des secteurs énergétiques précis et dans certains pays. Nous avons également relevé plusieurs exemples probants de transformation des marchés des énergies renouvelables, notamment dans le cadre du projet sur l'énergie éolienne mené en Russie. S'agissant du développement de nouvelles technologies énergétiques, les progrès ont été limités. Les projets se sont révélés difficiles à concevoir et à mettre en œuvre, en grande partie du fait de problèmes encore sans réponse liés aux arbitrages à opérer entre des innovations techniques à plus haut risque et le moindre risque que suppose le recours à des énergies traditionnelles (voir également la section Enjeux et arbitrages stratégiques dans la partie Effets catalyseurs du chapitre Le rôle catalyseur du FEM).

## Enjeux et arbitrages stratégiques

**Orientations et programmation stratégiques.** Le deuxième bilan global du FEM soulignait en conclusion que le FEM gagnerait à adopter un programme d'action plus ciblé dans le domaine du changement climatique. Or, il semblerait que cette recommandation n'ait pas été pleinement suivie d'effet au cours de FEM-3. L'ESCC de 2004 note que les liens conceptuels entre la mission et les objectifs d'ensemble du FEM, ses priorités stratégiques, ses programmes d'opérations, les modules de projets, et les indicateurs de performance manquent aujourd'hui de clarté et de cohérence. Nous avons aussi constaté que les liens entre les orientations stratégiques communiquées aux différents intervenants concernés, et notamment aux Agents d'exécution, manquent de clarté. Nous approuvons la recommandation de l'ESCC de 2004 selon laquelle, le Secrétariat du FEM doit prendre l'initiative d'améliorer de manière globale la cohérence des orientations stratégiques, en définissant de manière plus précise les effets attendus des activités de transformation des marchés censées contribuer à la réduction des émissions de GES, et en précisant comment les programmes d'opérations et les stratégies sur lesquelles ils s'appuient peuvent contribuer à la réalisation des objectifs visés.

**Allocation stratégique des ressources.** L'ESCC de 2004 souligne que l'actuel système d'élaboration des projets ne favorise pas les choix stratégiques ; elle note que cette situation a entraîné une relative dispersion du portefeuille et amené le FEM à renoncer à des projets qui auraient pu avoir un impact utile. L'étude recommande que le FEM améliore ses modalités stratégiques de sélection des projets et d'allocation des ressources, de sorte que l'essentiel du portefeuille soit consacré à des activités d'atténuation des changements climatiques dans des pays où les émissions de GES et le potentiel de transformation des marchés sont relativement plus importants. Nous souscrivons à cette recommandation et estimons que le FEM doit continuer à orienter ses efforts en priorité sur les pays où les émissions sont les plus élevées. Pour cela, il lui faut tenir compte de la disponibilité relative de financements nationaux et déterminer dans quelle mesure il pourrait accroître la valeur de ces ressources en se concentrant sur des projets spécifiques de transformation des marchés. Le FEM, tout en s'assurant que son portefeuille de projets est de nature à réduire le plus possible les émissions de GES, doit déterminer, avec toute la souplesse requise, si

l'environnement national dans les pays considérés est suffisamment porteur et s'il doit ou non financer des interventions dans ces pays.

Nous approuvons la recommandation de l'ESCC de 2004 selon laquelle, pour élaborer une stratégie plus cohérente pour les pays susceptibles de recevoir des financements importants, le FEM doit examiner au préalable les stratégies des pays en développement afin de mettre au point des stratégies nationales permettant d'identifier les priorités sectorielles et les objectifs prioritaires des pays. Par ailleurs, si les interventions du FEM au titre des premières communications nationales ont porté pour l'essentiel sur l'aide à apporter aux pays pour qu'ils s'acquittent des obligations que leur impose la CCNUCC et n'ont généralement pas donné lieu à l'élaboration de projets susceptibles d'être soumis au FEM, les deuxièmes communications nationales représentent pour les pays parties à la Convention une occasion précieuse d'élaborer des stratégies nationales axées notamment sur l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce changement. De fait, il ressort des entretiens avec les Agents d'exécution qu'en modifiant de la sorte l'approche sur laquelle repose la préparation des deuxièmes communications nationales, on pourrait contribuer à renforcer l'adhésion des pays aux projets et à améliorer la communication entre les différents intervenants concernés.

**Mesure des résultats.** En dépit des améliorations qui y ont été apportées ces dernières années, la qualité des données relatives aux projets du FEM sur le changement climatique est encore relativement médiocre. L'ESCC de 2004 recommande à cet égard que le Secrétariat du FEM fournisse des indications précises qui permettent de calculer de manière réaliste, à des fins de conception et d'exécution des projets, le volume des émissions de GES à prévenir ou à réduire, et définisse les modalités applicables au suivi des impacts et à l'établissement des rapports connexes. Nous avons pu constater que le débat s'est déjà engagé sur les moyens à mettre en œuvre pour mieux harmoniser les approches suivies dans le domaine du changement climatique afin d'obtenir, lorsque la situation le permet, des résultats quantifiables et mesurables, et d'évaluer les impacts de manière plus précise lorsqu'ils s'avèrent plus difficiles à quantifier. En outre, la méthode mise au point par le Secrétariat du FEM, le BSE et les Agents et Organismes d'exécution pour estimer le volume d'émissions de GES évitées grâce aux projets du FEM doit être diffusée dans les meilleurs délais afin d'aider les initiateurs de projets. Nous





sommes également favorables à la proposition qui figure dans le document de programmation de FEM-4 et vise l'élaboration de méthodes plus efficaces de mesure des résultats obtenus en matière de développement des marchés.

**Enseignements tirés des interventions du FEM et transposition des projets.** L'ESCC de 2004 fait apparaître que les enseignements tirés de l'action du FEM n'ont pas fait l'objet d'une application systématique au sein de la famille du FEM, ni d'une large diffusion auprès d'experts extérieurs au FEM. Si l'étude note que des initiatives efficaces d'échange de connaissances ont été lancées dans certains cas au niveau des Agents d'exécution et du groupe d'étude sur le changement climatique, elle souligne que l'échange d'informations entre les projets relevant d'un même module, entre les pays et à l'échelon national doit s'améliorer. Nous pensons nous aussi que l'approche suivie par le FEM en matière d'apprentissage et de transposition des projets n'est pas efficace au vu de l'ampleur du portefeuille, et que le FEM ne met pas suffisamment à profit les précieux enseignements qui se dégagent de ses projets. Toutefois, les discussions engagées entre les entités du FEM sur la mise en œuvre, au titre du programme « changement climatique », d'une possible initiative pilote de gestion des connaissances est un signe de progrès encourageant.

**Adaptation au changement climatique.** Les points focaux nationaux et les ONG que nous avons consultés lors d'ateliers régionaux, notamment dans le Pacifique, ont fait valoir que le FEM devait financer des activités axées sur l'adaptation au changement climatique, conformément aux instructions reçues de la CCNUCC, et que la réduction des émissions de GES, qui sont peu importantes dans leurs régions, ne constituait pas une priorité élevée dans leurs pays. Les parties prenantes à l'action du FEM dans ces régions ont toutefois souligné que la mise en œuvre d'un nouveau programme sur l'adaptation au changement climatique serait une entreprise particulièrement complexe dans la mesure où cette question revêt généralement une dimension locale, ce qui rendrait difficile la définition des effets positifs des activités du FEM sur l'environnement mondial et le calcul du surcoût. Le FEM gère actuellement trois fonds pour le changement climatique, qui viennent s'ajouter au Fonds fiduciaire dans la priorité stratégique comprenant l'adaptation au changement climatique. Le FEM a entrepris de lancer des projets pilotes ou témoins afin de montrer comment la planification de mesures d'adaptation au changement climatique et les études de vulnérabilité peuvent se concrétiser sous forme de projets utiles, susceptibles d'être pris en compte dans les politiques nationales et la planification du développement durable.



**Le FEM et le marché du carbone.** Selon l'ESCC de 2004, il serait utile de préciser le rôle du FEM dans le financement des projets par des transactions sur les crédits de réduction des émissions (CRE). Pour notre part, nous estimons que ce mode de financement va profiter financièrement, dans des proportions grandissantes, à de nombreux projets semblables à ceux du portefeuille du FEM, dans la mesure où nombre de régions et de pays (Union européenne, Japon, Canada, par exemple) commencent à imposer des normes strictes aux industries en matière d'émission de carbone et encouragent les entreprises, par le biais de mesures incitatives, à trouver des solutions peu coûteuses pour réduire leurs émissions de carbone. Avec l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, certains des projets qui étaient jusqu'à présent financés exclusivement par le FEM pourront peut-être bénéficier en partie de financements de ce type à des conditions plus avantageuses, ce qui devrait leur permettre d'y associer plus facilement le secteur privé.

Au demeurant, le FEM se voit aujourd'hui concurrencé par un autre dispositif de mobilisation de financements, le Mécanisme pour un développement propre (MDP), sur des segments du marché comme l'énergie éolienne et la récupération des gaz des décharges. Ces technologies fondées sur l'utilisation d'énergies renouvelables se prêtent particulièrement bien à des transactions sur les réductions d'émission dans la mesure où leur coût est pratiquement identique à celui des combustibles fossiles utilisés dans la production d'électricité. Il en sera sans doute tout autrement pour la grande majorité des projets du FEM sur le changement climatique, notamment les projets ruraux de production d'électricité hors réseau et les projets axés sur des technologies énergétiques à long terme. Parmi les projets en préparation au titre du MDP, on ne compte guère de projets sur l'utilisation rationnelle de l'énergie, car il est difficile d'apporter la preuve des réductions d'émissions additionnelles que ces projets permettraient de réaliser. Cela étant, la situation pourrait évoluer : de nouvelles méthodes au rendement énergétique amélioré (une des conditions ouvrant droit à crédits d'émissions) ont été présentées au Conseil exécutif du MDP. Dans l'intervalle, la transformation des marchés et les équipements à haut rendement demeureront parmi les domaines d'action privilégiés du FEM.

Si le FEM est actuellement concurrencé sur certains segments du marché, le MDP et le marché du carbone se développent dans des domaines où le FEM, a contrario, n'intervient pas. À titre d'exemple, la neuvième Conférence

des parties à la CCNUCC, tenue à Milan, a défini les règles applicables aux projets de piégeage du carbone admissibles à un financement au titre du MDP. Or, le FEM n'a encore jamais envisagé la possibilité de financer des projets dans ce domaine. Selon le programme de recherche et développement sur les GES de l'Agence internationale de l'énergie, la capture du carbone et son stockage dans les formations géologiques serait à moyen terme l'une des méthodes de séquestration du carbone les plus efficaces. À mesure de l'évolution de cette technologie, le FEM aurait sans doute tout intérêt à engager des projets pilotes de ce type, d'autant que les pays en développement, qui disposent d'un potentiel considérable en matière de stockage du carbone dans les formations géologiques, se prêtent parfaitement à des projets témoins de ce type. Le STAP doit donc suivre de près les activités menées dans ce secteur de première importance.

## Recommandations

Outre les recommandations de l'ESCC de 2004 sur la cohérence stratégique, les orientations stratégiques et l'application des enseignements tirés des projets, la mission d'évaluation, à la lumière de ce qui précède, recommande au FEM de :

- *mettre pleinement à profit les possibilités sans précédent qu'offre la préparation des deuxièmes communications nationales des pays non-parties à l'Annexe I pour définir, en concertation avec ces pays, les politiques, programmes et projets à mettre en œuvre à titre prioritaire. Le FEM pourrait notamment formuler des stratégies sectorielles à l'intention des pays dans lesquels sont exécutés ou doivent être mis en œuvre des portefeuilles de projets diversifiés et de grande ampleur ;*
- *définir les enseignements qui se dégagent des activités exécutées en application de la priorité stratégique sur l'adaptation définie dans le document de programmation de FEM-3, et en établir la synthèse en vue d'activités futures ou d'éventuelles révisions de la stratégie du FEM sur l'adaptation au changement climatique. À plus long terme, le FEM devra élaborer, à la lumière de l'expérience acquise dans le cadre de ses activités d'adaptation pilotes, des plans stratégiques d'adaptation qui s'inscriront dans le prolongement du programme pilote et tiendront compte des types de coûts pouvant être pris en charge par chaque source de financement ;*

- *modifier le portefeuille de projets sur le changement climatique en fonction de l'évolution du marché mondial du carbone et envisager notamment d'exclure ou de limiter l'utilisation de technologies spécifiques ayant déjà réussi à mobiliser dans certains pays des financements conséquents au titre de la vente de crédits de réduction des émissions (CRE). De manière générale, il importerait que le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution recensent avec précision les domaines dans lesquels ce nouveau mode de financement concurrence le FEM, afin de permettre au FEM de décider en toute connaissance de cause d'éventuelles interventions sur certaines technologies ou dans des pays mobilisant déjà des financements grâce à la vente de CRE.*

## Eaux internationales (Points I A, I B du mandat)

### Contribution du FEM à la lutte contre la dégradation des eaux internationales : Constatations

Comme le souligne le Secrétariat du FEM dans le document GEF/C.24/3 soumis au Conseil à sa session de novembre 2004, le programme « eaux internationales » du FEM a largement atteint l'objectif à mi-parcours défini dans l'accord relatif à la troisième reconstitution des ressources du FEM. En effet, au cours des exercices 03 et 04, le FEM a approuvé des projets axés sur la protection de six nouvelles masses d'eau transnationales et visant plus particulièrement la mise en place de plusieurs dispositifs de gestion. La couverture géographique des projets s'est ainsi considérablement étendue et va désormais bien au-delà des eaux initialement couvertes par les projets de base du portefeuille.

### Impacts du programme « eaux internationales » du FEM

S'agissant des impacts environnementaux et socioéconomiques du programme, nous constatons que des progrès ont été réalisés dans la définition d'indicateurs adaptés et d'objectifs précis en matière d'amélioration de la qualité des eaux. Toutefois, seuls quelques projets sont entrés dans la phase d'élaboration d'un plan d'action stratégique. Ces projets apporteront une contribution précieuse à la réduction des agressions dont est victime l'environnement et auront probablement des impacts favorables sur l'état de l'environnement. Cela étant, il est encore trop tôt pour se prononcer sur la nature de ces impacts.

En ce qui concerne le suivi de l'impact des mesures visant à réduire les agressions que subit l'environnement, l'ESEI de 2004 fait état de résultats raisonnablement satisfaisants pour la plupart des projets. Des activités de réduction des agressions de nature à prévenir toute dégradation future d'écosystèmes essentiels sont en cours dans certaines masses d'eau comme le bassin du Danube et de la mer Noire et le lac Victoria<sup>7</sup>. Ailleurs, les résultats des interventions du FEM sont en cours de quantification et seront probablement plus importants qu'il apparaît aujourd'hui.

### Résultats du programme « eaux internationales » du FEM

Globalement, le programme a donné des résultats appréciables, dont beaucoup auront, à plus long terme, un impact sur la réduction des agressions que subit l'environnement. Bien qu'il n'existe aucune convention internationale sur les eaux internationales pour laquelle le FEM tienne lieu de mécanisme financier, le programme « eaux internationales » est intervenu directement à l'appui des négociations relatives à diverses conventions mondiales et régionales et de l'application de ces instruments. Le domaine d'intervention « eaux internationales » a favorisé efficacement des réformes des politiques publiques et du cadre juridique et institutionnel, et a largement contribué à des avancées précieuses mais impossibles à quantifier dans des domaines comme l'intégration régionale, la stabilité politique et la promotion de la paix et de la sécurité. Par ailleurs, un des atouts du FEM tient au fait que ses interventions sont l'occasion pour les pays de débattre des effets que leurs activités ont sur les eaux qu'ils partagent avec d'autres pays. Les pays se montrent parfois peut enclins à dialoguer, mais le programme « eaux internationales » du FEM parvient dans bien des cas à vaincre leurs réticences. Le domaine d'intervention « eaux internationales » sert aussi de modèle aux autres domaines d'intervention du FEM dans la mesure où il témoigne des avantages que présentent la définition et la prise en compte systématiques des enseignements qui se dégagent des projets. Le projet IW:LEARN (Réseau de partage des savoirs et des ressources sur les eaux internationales) est entré dans sa deuxième phase et dispose de tous les atouts nécessaires pour donner des résultats encore mieux ciblés et favoriser la mise en œuvre d'activités utiles comme le cours de formation sur les états des lieux transnationaux et les programmes d'action stratégique.

Il reste cependant plusieurs problèmes à éliminer pour que le programme puisse aboutir aux résultats escomptés. L'ESEI souligne notamment le manque de cohérence entre les interventions des différents membres des partenariats stratégiques et la coopération insuffisante qui s'est instaurée entre les Agents d'exécution au niveau opérationnel. L'étude sectorielle note par ailleurs que les états des lieux transnationaux et les programmes d'action stratégique ne sont véritablement utiles que s'ils regroupent les éléments souhaités. Or, ce n'est visiblement pas le cas de tous les états des lieux et programmes d'action examinés dans le cadre de l'ESEI de 2004, ce qui ne peut que limiter leur efficacité. Pour notre part, nous considérons que le FEM doit faire davantage pour s'assurer que les Agents d'exécution s'acquittent comme il convient de leurs fonctions d'encadrement et de contrôle pendant toute la phase d'exécution des projets.

## Enjeux et arbitrages stratégiques

**Précisions relatives aux programmes, procédures et pratiques.** L'étude sectorielle sur les eaux internationales réalisée en 2000 souligne que le rôle des différents programmes d'opérations, et notamment des programmes 8, 9, 10 et 12, pourrait être défini de manière beaucoup plus

précise. L'ESEI de 2004 n'a pas constaté d'améliorations particulières dans ce domaine, mais note cependant que la gamme des projets mis en œuvre au titre du programme d'opérations 10 s'est étendue. Pour corriger ce décalage conceptuel, l'ESEI de 2004 préconise la réalisation et l'utilisation d'un manuel d'emploi facile, consacré au domaine d'intervention « eaux internationales ». Ce manuel apporterait des précisions sur les notions, outils et procédures à l'origine des difficultés récurrentes rencontrées dans la conception et l'exécution des projets. Nous approuvons cette recommandation et notons qu'un tel document trouverait également son utilité dans d'autres domaines d'intervention du FEM.

**Suivi, évaluation et mesure des résultats.** L'ESEI de 2000 avait recommandé l'élaboration et l'application d'une méthode simplifiée de contrôle et de suivi. Si l'ESEI de 2004 note que des progrès ont été réalisés dans certains domaines, et que des efforts ont été faits pour définir des indicateurs adaptés et améliorer l'identification des projets, elle relève aussi un certain nombre de carences dans le système de suivi et d'évaluation, qu'elle attribue en grande partie au fait que les composantes suivi et évaluation n'ont pas été suffisamment prises en compte dans le cadre des projets. Pour combler ces

**Tableau 5.** Analyse comparative des priorités de la CCNUCC, du programme d'opérations 15 et du plan d'activité dans le domaine d'intervention « dégradation des sols »

	Priorités de la CCNUCC	Priorités du programme 15	Priorités du plan d'activité
Lutte contre la désertification et gestion durable des sols	✓✓	✓✓	✓✓
Participation des populations autochtones	✓✓	✓✓	✓
Création d'environnements porteurs	✓	✓	✓
Renforcement des capacités	✓	✓	✓
Prise en compte systématique du changement climatique dans les priorités nationales	✓	✓	•
Implication des parties prenantes dans les projets	✓	•	✓
Mise au point de technologies et collecte coordonnée d'informations	✓	•	✓
Priorité géographique à l'Afrique	✓	•	•

\* = Non couvert par le programme 15 ou le plan d'activité ; ✓ = Priorité mentionnée dans les documents ; ✓✓ = Priorité soulignée dans les documents.

lacunes, l'ESEI de 2004 recommande que le FEM élabore un système intégré de suivi et d'évaluation des projets sur les eaux internationales garant de la collecte d'informations et de l'évaluation des projets pendant toute leur durée de vie. Nous sommes favorables à cette recommandation et pensons que ce système devrait aussi servir à établir des modèles types de rapports sur la réduction des agressions que subit l'environnement et sur les résultats obtenus au regard des indicateurs environnementaux et socioéconomiques retenus<sup>8</sup>. Nous recommandons cependant de veiller à ce que les activités de suivi ne soient pas d'une rigueur excessive et d'un coût prohibitif, de manière à ne pas détourner les ressources de l'objectif premier du FEM, qui est de favoriser des interventions sur le terrain.

**Coordination et gestion des projets.** L'ESEI de 2004 a relevé des carences en matière de coordination du programme « eaux internationales », en particulier à l'échelle régionale et plus particulièrement en ce qui concerne le rôle d'un des principaux rouages du mécanisme de coordination du programme, le groupe d'étude sur les eaux internationales. Elle préconise en conséquence la mise en place d'un mécanisme régional de coordination des projets sur les eaux

internationales. En réponse à cette recommandation, la direction du FEM a fait observer que des mesures avaient déjà été prises pour améliorer la coordination des interventions au niveau régional et que cette question était prise en compte dans le cadre des partenariats stratégiques. L'ESEI de 2004 recommande par ailleurs que le FEM réexamine les fonctions du groupe d'étude sur les eaux internationales de manière à 1) lui conférer un rôle accru dans la définition des directives et politiques techniques ; 2) garantir l'utilisation optimale des avantages comparatifs des Agents d'exécution dans le cadre de chaque intervention et le choix des Agents d'exécution en application des critères arrêtés. La direction du FEM, bien que favorable à cette recommandation, a souligné que sa mise en œuvre pourrait exiger l'affectation de ressources internes supplémentaires. Nous appuyons les recommandations de l'ESEI en faveur d'un renforcement de la coordination du programme « eaux internationales ». Nous considérons de surcroît que les Agents d'exécution ont un rôle majeur à jouer en matière de gestion et de coordination sur le terrain et peuvent aussi contribuer à optimiser les résultats des projets. Nous recommandons par conséquent que les Agents d'exécution portent une plus grande attention à la gestion et à la supervision des projets.

**Tableau 6.** Analyse comparative entre les priorités de la Convention de Stockholm, celles du programme d'opérations 14 et du plan d'activité dans le domaine d'intervention « polluants organiques persistants »

	Priorités de la Convention	Priorités du programme 14 et du plan d'activité (GEF/C.22/6 2003) Priorities
Protection de la santé humaine et de l'environnement	✓	✓
Application de restrictions à la production	✓✓	✓
Élaboration de stratégies de réduction	✓	✓✓
Surveillance des rejets	✓	✓
Formulation et application de plans d'action et de mise en œuvre	✓	✓✓
Recensement des nouveaux POP	✓	•
Sensibilisation	✓✓	✓✓
Synergies intersectorielles	•	✓✓

\* = Non couvert par la Convention, le programme 14 ou le plan d'activité ; ✓ = Priorité mentionnée dans les documents ; ✓✓ = Priorité soulignée dans les documents.

## Recommandations

Outre les recommandations de l'ESEI de 2004 qu'elle approuve, la mission d'évaluation souhaite faire la recommandation suivante :

- *Le programme « eaux internationales » doit réduire la place des activités pilotes et témoins (activités habilitantes) et passer dès maintenant à l'échelle supérieure pour entreprendre des projets à part entière à l'appui du surcoût approuvé des réformes, des investissements et des programmes de gestion nécessaires pour répondre aux priorités convenues en matière de protection des écosystèmes dulcicoles et marins transnationaux d'importance mondiale. Il convient également de veiller à ce que la gestion et la supervision des projets s'effectuent de manière satisfaisante pendant toute la durée de la phase d'exécution.*

## Appauvrissement de la couche d'ozone (Points I A, I B du mandat)

### Conclusions générales

Dans les pays en transition, le processus d'élimination complète des substances visées aux annexes A et B est sur le point d'aboutir, et le FEM a pratiquement atteint le principal objectif du domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone » : l'élimination de la consommation (à savoir la production, l'exportation et l'importation) et des émissions de substances nocives pour l'ozone dans les pays en transition. La consommation de substances visées aux annexes A et B<sup>9</sup> est passée dans ces pays d'environ 296 000 tonnes de potentiel de destruction de l'ozone (PDO) à la fin des années 1980 à moins de 350 tonnes PDO en 2003, soit une diminution de plus de 99,8 % (à la date de la publication de l'étude relative à la protection de la couche d'ozone réalisée en 2000, la consommation était estimée à 14 600 tonnes de PDO).

Le volume total estimé de substances menaçant l'ozone directement éliminées<sup>10</sup> s'élève à environ 19 000 tonnes PDO, ce qui représente une progression de près de 700 tonnes depuis 1999. Ces résultats sont attribuables pour l'essentiel aux avancées majeures réalisées en Estonie, au Tadjikistan et au Kazakhstan dans la mise en œuvre des programmes nationaux d'élimination progressive des substances nocives pour l'ozone. Au niveau des pays, entre 20 % et 60 % de la

consommation totale de substances détruisant l'ozone ont été directement éliminées avec l'appui des projets du FEM. On estime en moyenne que 28 % de la consommation totale de ces substances ont été éliminées grâce aux projets du FEM<sup>11</sup>. La consommation restante sera éliminée par le biais du marché, de mesures législatives ou de la mise en œuvre concertée d'instruments économiques.

Si tous les pays, à l'exception du Kazakhstan, ont atteint l'objectif visé, qui était de réduire de 70 % les émissions de bromure de méthyle à l'horizon 2003, des efforts supplémentaires s'imposent pour éliminer complètement la consommation de cette substance. Le Conseil du FEM a décidé à cette fin de faire de la réduction des émissions de bromure de méthyle une des priorités stratégiques du plan d'activité 05-07. Par ailleurs, il a été proposé d'adopter, au titre de FEM-4, un objectif stratégique relatif à l'utilisation résiduelle du bromure de méthyle et des HCFC et au renforcement des capacités institutionnelles. Compte tenu de l'importance des activités qui doivent encore être approuvées dans le domaine de la lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone, et au vu du récent rapport spécial sur l'ozone et le climat établi par le groupe scientifique conjoint GIEC/GETE (PNUE), qui met en évidence les effets pernicieux du changement climatique sur les efforts visant à enrayer l'appauvrissement de la couche d'ozone, nous approuvons la décision du FEM de continuer à accorder à cette question toute l'attention qu'elle mérite au titre de ses priorités stratégiques pour FEM-4.

### Enjeux et arbitrages stratégiques.

Il ne subsiste guère de questions à régler dans le domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone », compte tenu notamment 1) du lien évident entre les activités financées et l'élimination progressive des substances détruisant l'ozone ; 2) de la maturité du portefeuille de projets ; 3) de la solidité des accords conclus entre les parties au Protocole de Montréal. Cela étant, les problèmes exposés ci-après sont susceptibles d'entraver le bon déroulement des activités qui seront mises en œuvre à l'avenir dans ce domaine ou du moins d'influer sur les résultats obtenus dans d'autres domaines d'intervention.

**Élimination progressive des HCFC.** Le dialogue relatif aux suites à donner aux dispositions du Protocole de Montréal relatives à l'élimination des HCFC doit se poursuivre et faire

l'objet d'un suivi constant. Le règlement du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal stipule notamment qu'aucun financement ne sera consenti aux fins d'un deuxième cycle de remplacement des HCFC. De plus, si des stratégies d'élimination progressive des HCFC sont élaborées, il conviendra dans le même temps d'envisager la mise en œuvre de stratégies visant à promouvoir les solutions de substitution les moins néfastes pour le climat (et donc à limiter dans toute la mesure possible l'utilisation des HCFC). Par ailleurs, il faut veiller à ce que la méthode AM001 (incinération des déchets contenant du HFC-23) approuvée au titre du MDP du Protocole de Kyoto n'ait pas d'effets pervers sur l'élimination des HCFC (en incitant les pays à consommer plus de HCFC-22 et en entraînant un accroissement du surcoût à la charge du FEM et du Fonds multilatéral).

**Mise en commun des capacités.** Les stratégies nationales qui ont conduit à l'élimination progressive des substances nocives pour l'ozone et favorisé le renforcement des capacités institutionnelles ont aussi renforcé l'engagement des pays. Toutefois, le financement du FEM ne couvrant pas le surcoût des frais d'exploitation, les capacités dont disposent désormais les pays en transition pourraient être éphémères, ce qui ne serait pas sans incidence sur la viabilité à long terme ou sur la mise en commun des capacités relevant des différents accords sur l'élimination des substances chimiques.

**Chaîne des résultats.** Les enseignements qui peuvent être tirés de la mise en place d'une chaîne de résultats intégrée et de la collecte de données initiales de référence dans les projets de lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone présentent un intérêt particulier pour les projets sur les POP et les autres accords de gestion des substances chimiques.

## Recommandations

- *Le Secrétariat du FEM doit examiner, en coordination avec le Secrétariat du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal, toutes les questions relatives à l'élimination progressive du bromure de méthyle et des HCFC. Les deux Secrétariats doivent notamment s'assurer que les critères d'éligibilité applicables aux utilisateurs de HCFC sont régulièrement actualisés et adaptés et faire en sorte que les solutions les moins néfastes pour le climat soient retenues en*

*lieu et place des HCFC. En outre, le Secrétariat du FEM doit veiller, en concertation avec les administrateurs du MDP et le Secrétariat du Fonds multilatéral, à ce que la méthode AM001 ne nuise pas aux efforts déployés au titre du Protocole de Montréal. S'agissant de l'élimination du bromure de méthyle, le Secrétariat du FEM doit examiner, en collaboration avec le Secrétariat du Fonds multilatéral, les questions concernant les critères d'éligibilité applicables au financement des projets et les solutions envisageables en matière d'élimination de cette substance.*

- *Les Agents d'exécution doivent éviter tout recul en veillant à ce que la formation des services des douanes et les contrôles aux frontières soient assurés pour lutter contre le commerce illicite de substances nocives pour l'ozone.*

## Dégradation des sols (Point I C du mandat)

### Prise en compte des priorités mondiales : Constatations

La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) ayant été adoptée par la communauté internationale, les priorités qu'elle définit ont un caractère mondial. Le FEM tient compte de ces priorités dans le cadre de son programme d'opérations sur la dégradation des sols (programme 15), de son plan d'activité dans le domaine « dégradation des sols » et de ses descriptifs de projet. Comme le montre le tableau 5, nous considérons que le FEM tient compte globalement des priorités mondiales de la CNULD, à deux exceptions près : 1) la CNULD fait une priorité de la lutte contre la désertification en Afrique, alors que le domaine d'intervention « dégradation des sols » privilégie l'équilibre géographique ; 2) la Convention a pour objectif premier la lutte contre la désertification, alors que les projets du FEM combattent toutes les causes de la dégradation des sols, y compris dans les zones humides.

### Enjeux et arbitrages stratégiques

Pour donner suite aux priorités mondiales de la Convention, le programme « dégradation des sols » du FEM doit maintenir un juste équilibre entre ses priorités stratégiques, les méthodes d'exécution des projets (méthodes « traditionnelles » par



opposition aux activités intersectorielles et à l'approche-programme) et les modes d'utilisation des sols (agriculture, terrains de parcours, élevage et sylviculture). Nous partageons les conclusions de l'étude sur la portée et la cohérence des activités du FEM dans le domaine d'intervention « lutte contre la dégradation des sols » (GEF/C.24/6/Rev.2 2005). À ce titre, le FEM devra s'employer pendant FEM-4 à :

- élaborer des critères, des indicateurs de performance des programmes et des projets et une méthode scientifique d'établissement des priorités en vue de la sélection, du suivi et de l'évaluation d'initiatives viables susceptibles d'avoir les effets souhaités ;
- encourager la prise en compte systématique des enseignements tirés des projets, par le biais d'un programme adapté de gestion des connaissances ;
- opérer des arbitrages équilibrés et mutuellement bénéfiques entre les effets positifs des projets sur l'environnement mondial et la promotion de moyens d'existence durables, sans pour autant s'écarter de la mission première du FEM, qui est de protéger l'environnement de la planète ;
- concilier la demande croissante dont l'aide du FEM fait l'objet dans ce nouveau domaine d'intervention et le caractère limité des ressources disponibles.

Nous considérons par ailleurs que l'absence de données initiales auxquelles se rapporter pour mesurer les résultats des projets du FEM sur la dégradation des sols, du point de vue de l'amélioration réelle de l'environnement au fil du temps, pose des difficultés qu'il faut impérativement surmonter, dans ce domaine d'intervention comme dans d'autres. Le FEM est parfaitement conscient du problème et en a tenu compte dans la planification et la formulation des objectifs stratégiques pour FEM-4.

## Recommandations

- *À mesure que l'exercice de programmation de FEM-4 avance, le FEM doit se tourner résolument vers la recherche des synergies possibles entre ses différents domaines d'intervention et la programmation de ses ressources dans le contexte global de la gestion intégrée des ressources naturelles.*

- *Un mécanisme de hiérarchisation des priorités de financement doit être mis en place dans le cadre du programme d'opérations 15 (gestion durable des sols).*
- *Le Secrétariat du FEM doit définir une série d'indicateurs des produits et effets de ses projets axés plus particulièrement sur les effets positifs de ses interventions sur l'environnement mondial et sur les avantages additionnels qu'elles présentent à l'échelle des projets de même qu'aux niveaux national et mondial.*

## Polluants organiques persistants (Point I C du mandat)

### Constatations

La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) ayant été adoptée par la communauté internationale, les priorités qui y sont énoncées sont de caractère mondial. Le FEM tient compte de ces priorités dans le cadre de son programme d'opérations sur les POP (programme 14), de son plan d'activité dans le domaine d'intervention « polluants organiques persistants » et de ses descriptifs de projet. Comme le montre le tableau 6, nous considérons que la stratégie du FEM tient compte globalement des priorités mondiales que définit la Convention, sauf l'obligation potentielle d'identifier et de réglementer la production de nouvelles substances chimiques industrielles présentant les caractéristiques de polluants organiques persistants. Par ailleurs, nous avons constaté que l'importance accordée aux priorités n'est pas la même qu'il s'agisse de la Convention ou du programme d'opérations 14 et du plan d'activité pour les POP. Ainsi, le FEM met davantage l'accent sur le renforcement des capacités et des institutions, l'adoption de technologies innovantes et économiquement efficaces pour éliminer les POP, et la recherche de synergies par l'intégration des modes de gestion des POP à d'autres domaines d'intervention.

À ce jour, le FEM s'est employé principalement à aider les pays en développement à préparer les plans nationaux de mise en œuvre que requiert la Convention de Stockholm. Au mois de janvier 2005, 119 propositions relatives à des activités habilitantes en rapport avec la préparation des plans nationaux de mise en œuvre avaient déjà été approuvées.

## Enjeux et arbitrages stratégiques

**Réactivité du FEM.** Le FEM tient compte des priorités de la Convention de Stockholm par le biais de sa stratégie sur les POP. Toutefois il est essentiel qu'il continue à donner rapidement suite aux directives de la première Conférence des parties à la Convention, tenue en mai 2005. C'est sur la base de ces directives que le FEM, en collaboration avec le Secrétariat de la Convention de Stockholm, doit arrêter la liste des activités à entreprendre au titre de son programme d'opérations 14. De plus, dans la mesure où les plans nationaux de mise en œuvre ont été préparés parallèlement aux directives de la Conférence des parties et à celles concernant les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales, il importe que ces directives soient prises en compte dans l'application des plans nationaux de mise en œuvre et dans l'établissement de la liste définitive des activités à entreprendre au titre du programme 14. Par ailleurs, les points focaux nationaux se sont inquiétés de la qualité très variable de l'assistance technique fournie par les Agents et Organismes d'exécution dans le domaine des POP. Des projets témoins relevant du programme 14 ont déjà été lancés sans qu'aucune directive n'ait été reçue de la Conférence des parties quant aux modalités à appliquer au calcul du surcoût, ce qui a rendu difficile l'évaluation de la valeur ajoutée de certains projets.

### **Données initiales de référence et chaîne des résultats.**

À l'heure actuelle, on ne dispose d'aucun indicateur adapté permettant de mesurer les effets positifs sur l'environnement mondial de l'élimination des POP. En l'absence d'indicateurs et de données initiales auxquelles se rapporter, il sera sans doute difficile de sensibiliser le public et les responsables politiques du monde aux enjeux liés aux POP ou d'apprécier réellement l'impact des activités du FEM sur l'environnement de la planète.

**Synergies.** La prise en compte plus systématique des synergies intersectorielles dans la conception et l'exécution des projets ouvre des perspectives qui n'ont pas encore été pleinement exploitées. À titre d'exemple, le FEM pourrait mettre à profit les possibilités de partage des coûts qu'offrent les synergies entre les projets d'utilisation rationnelle de l'énergie mis en œuvre dans le domaine d'intervention « changements climatiques » et les projets sur les POP axés sur

la réduction des rejets de dioxine et de furane. Dans le même ordre d'idée, des synergies institutionnelles existent entre la Convention de Stockholm et les autres conventions traitant des mouvements et de la gestion des substances et des déchets chimiques, notamment les Conventions de Rotterdam et de Bâle.

## Recommandations

- *Un dialogue régulier doit s'instaurer entre le Secrétariat du FEM et la Conférence des parties à la Convention de Stockholm en vue de l'examen continu des différences entre les dispositions de la Convention et les activités du FEM relatives à l'élimination progressive des POP, de l'établissement des priorités auxquelles devront répondre les futurs projets du FEM et du règlement des questions en suspens (comme le chiffrage du surcoût).*
- *Le FEM doit engager le dialogue avec la communauté scientifique en vue de l'examen des solutions à mettre en œuvre pour réunir de façon économique et efficace des informations de base sur les concentrations de POP dans le milieu et chez l'homme.*
- *Les Agents d'exécution des projets du FEM doivent continuer à étudier les solutions qui permettraient de réduire la répétition inutile des mêmes tâches et les initiatives concurrentes en matière de gestion des substances chimiques et de mettre à profit les infrastructures et les capacités de gestion résultant d'autres protocoles et initiatives de gestion des substances chimiques. Les synergies intersectorielles entre les projets sur les POP et les autres domaines d'intervention du FEM doivent être exploitées.*

## Capacité à réagir aux directives reçues au titre des Conventions (Point IV C du mandat)

### Diversité biologique (CDB)

D'une façon générale, nous considérons, à l'instar des auteurs du Deuxième bilan, du deuxième examen de la CDB<sup>12</sup> et de l'ESB de 2004 que le FEM donne bien suite aux directives de la Conférence des parties. Au 31 mars 2005, le FEM avait déjà

financé plus de 300 activités habilitantes dans le domaine de la biodiversité, pour un montant total de 122,6 millions de dollars. Il a également financé des projets dans la quasi-totalité des autres domaines couverts par la Convention. Comme le souligne l'ESB de 2004, le FEM s'est tout particulièrement employé à donner suite aux directives relatives à la protection des écosystèmes forestiers et au renforcement des capacités de prévention des risques biotechnologiques.

Ce faisant, le FEM a néanmoins rencontré un certain nombre de difficultés. L'ESB de 2004 note que le FEM a parfaitement appliqué les directives reçues au titre de la Convention en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures d'incitation efficaces et des stratégies et plans nationaux, l'élaboration d'indicateurs, la collecte et l'utilisation de données initiales en vue du suivi de l'évolution dans le temps de l'état de la biodiversité et la mise en place de mécanismes visant à préserver durablement les acquis des projets. Cela étant, nous pensons que le FEM n'a pas assez donné suite à la priorité « accès et partage des avantages » de la Convention. De plus, bien que le FEM, conformément aux directives reçues, ait aidé les pays à préparer les rapports nationaux requis au titre de la CDB (le Deuxième bilan global dresse le même constat), les Agents d'exécution ont fait observer que, dans certains pays, ces rapports sont coupés de leur contexte. Ils ne sont pas systématiquement pris en compte dans les autres secteurs et n'ont aucune influence sur le cours des choses.

Parmi les problèmes d'ordre général auquel le FEM doit faire face, le fait que les directives de la Conférence des parties ne soient généralement pas hiérarchisées entraîne, selon l'ESB de 2004, des difficultés persistantes. L'élaboration d'une méthode participative commune qui permettent aux parties concernées de hiérarchiser les directives de la Conférence des parties, et le fait de s'attendre à ce que le FEM donne suite uniformément et indéfiniment à toutes les directives de la Conférence sont deux autres problèmes signalés par l'ESB de 2004. Celle-ci recommande que le FEM, en concertation avec les parties intéressés, déploie davantage d'efforts pour améliorer la diffusion des informations relatives aux suites qu'il donne aux directives de la Conférence, et souligne que les ateliers de dialogue avec les pays fournirait un cadre parfaitement adapté à un tel échange d'information. Nous souscrivons à cette recommandation et notons que l'Initiative pour l'organisation d'ateliers de dialogue national, qui

remplace désormais les ateliers de dialogue avec les pays, offre également des possibilités de suivi qui devraient permettre aux entités du FEM de déterminer dans quelle mesure les directives de la Conférence ont été prises en compte à l'échelon national.

## **Changements climatiques (CCNUCC)**

Nous pensons, à l'instar des auteurs du Deuxième bilan, de l'examen du FEM (huitième session de la Conférence des parties, 2002) et de l'ESCC de 2004 que le FEM a joué efficacement son rôle de mécanisme financier de la Convention, respecté le mandat que lui a confié la Conférence et tenu compte des directives et priorités adoptées par cet organe. Le financement des projets a répondu directement aux objectifs prioritaires définis par la Conférence. En outre, la communication et la coordination entre les instances de la CCNUCC et le Secrétariat du FEM se sont améliorées ces dernières années, grâce notamment à la mise en œuvre d'activités conjointes, comme des séminaires de réflexion.

Le FEM a particulièrement bien appliqué les directives relatives à la mise en place des fonds pour le changement climatique, tels que le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour le changement climatique. À ce jour, le FEM a approuvé au titre du Fonds spécial des projets axés sur la préparation de programmes d'action nationaux pour l'adaptation au changement climatique (PANA) dans 43 des 48 PMA parties à la CCNUCC, ainsi que deux projets mondiaux, pour un montant total de 9,4 millions de dollars. Le Secrétariat du FEM a par ailleurs préparé une proposition (GEF/C.24/Inf.7 2004) sur le processus de mise en œuvre des PANA, en réponse aux directives de la neuvième Conférence des parties, qui a demandé que les PANA soient mis en œuvre le plus rapidement possible. La neuvième Conférence des parties a également adopté des directives concernant le fonctionnement du Fonds spécial. Le Secrétariat du FEM, en concertation avec les Agents d'exécution et le Secrétariat de la Convention, a préparé un document de programmation indiquant comment le Fonds spécial financerait les activités d'adaptation au changement climatique et le transfert de technologies. Le document a été approuvé par le Conseil du FEM à sa session de novembre 2004.

S'agissant des communications nationales requises par la Convention, le FEM, en application des directives de la Conférence des parties, est venu en aide à 3 des 40 pays visés à l'annexe I et à 105 des 115 pays non visés à l'annexe. Les représentants du Secrétariat de la CCNUCC nous ont indiqué que 3 pays avaient déjà soumis leurs deuxièmes communications nationales et que 65 autres avaient entrepris de préparer les leurs. Il conviendra cependant de veiller à corriger dans les deuxièmes communications nationales les carences relevées dans les premières. Pour plus d'informations sur notre bilan des premières communications nationales et sur nos recommandations formulées en prévision de la préparation des deuxièmes communications nationales, on se reportera à la section Changements climatiques du présent chapitre.

Le FEM a également entrepris de donner suite aux directives relatives à l'adaptation au changement climatique, l'une des priorités de la Convention. En novembre 2003, le Conseil du FEM a adopté la priorité stratégique « expérimentation d'une approche opérationnelle de l'adaptation au changement climatique », assortie d'un financement de 50 millions de dollars. Des activités d'adaptation au changement climatique ont aussi été engagées au titre du Fonds pour les PMA et du Fonds spécial, et d'autres devraient être financées par le Fonds d'adaptation au changement climatique, bien qu'aucun critère précis relatif au fonctionnement de ce dernier fonds n'ait encore été adopté. De fait, le FEM a encore bien des questions à régler quant au finance-

ment de ses activités d'adaptation au changement climatique, notamment en ce qui concerne la prise en compte systématique de ce secteur dans le cadre de ses autres domaines d'intervention. On trouvera de plus amples informations sur ces questions à la section Changements climatiques du présent chapitre.

### **Appauvrissement de la couche d'ozone (Protocole de Montréal)**

Comme on l'a vu à la section Appauvrissement de la couche d'ozone du présent chapitre, la quasi-totalité des pays en transition ayant bénéficié de l'aide du FEM appliquent désormais les dispositions du Protocole de Montréal. Le FEM a donc atteint le principal objectif du Protocole, à savoir l'élimination de la consommation (qui recouvre la production, l'exportation et l'importation) et de l'émission de substances nocives pour l'ozone.

La mission d'évaluation chargée de dresser le Deuxième bilan avait estimé que le FEM avait bien donné suite aux directives reçues au titre du Protocole de Montréal et qu'il avait favorisé l'application de cet instrument. Depuis le Deuxième bilan, le FEM n'a reçu qu'une demande de financement de la réunion des parties au Protocole de Montréal : il s'agissait de financer les activités d'élimination progressive du bromure de méthyle en Afrique du Sud, ce que le FEM a fait.







# Protéger durablement l'environnement mondial

Un document d'orientation du FEM datant de 1996 définit les effets positifs sur l'environnement mondial comme les progrès marqués chaque fois qu'un objectif de protection de l'environnement mondial est atteint, notamment les objectifs environnementaux des conventions (GEF/C.7/Inf.5. 1996). Ce document précise en outre que les effets favorables pour l'environnement mondial sont à distinguer des retombées positives sur le développement et sur l'environnement local.

Les progrès en matière de protection de l'environnement mondial peuvent être mesurés à l'aune des résultats (effets à court ou à moyen terme) ou à celle des impacts (effets à long terme). Dans les projets d'une grande technicité ou débouchant sur des résultats prévisibles (comme ceux du domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone », les effets sur l'environnement mondial se font en général rapidement sentir, et ils perdurent à moins que des mesures ne soient délibérément engagées pour revenir sur les progrès

enregistrés. Par exemple, les projets visant l'élimination progressive de la production de CFC ciblent la fermeture des unités de production, ce qui a pour effet de supprimer l'offre de substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO) et, en aval, leurs émissions, d'où des retombées positives et quantifiables sur l'environnement mondial.

Toutefois, dans les projets plus complexes qui constituent l'essentiel du portefeuille du FEM — comme nombre de projets dans les domaines d'intervention « diversité biologique », « changements climatiques », « eaux internationales » et « dégradation des sols » — l'amélioration de l'environnement n'est souvent perceptible et mesurable que dans la durée (sur des décennies). Il s'ensuit que tout effet positif sur l'environnement mondial suppose des résultats durables. Un projet de préservation de la biodiversité peut par exemple aboutir à la création d'une zone protégée bien gérée, mais elle devra être viable pour que le projet enrayer effectivement le recul de la biodiversité.

Qu'elles se fassent sentir à court, à moyen ou à long terme, les retombées positives des projets sur l'environnement mondial ne se manifestent que dans la mesure où les conditions propices sont en place durant cette même échelle de temps. La viabilité de ces retombées implique quant à elle que ces conditions perdurent. Le Troisième bilan du FEM définit cette notion de pérennité comme la poursuite des effets positifs au-delà de l'achèvement du projet et, en particulier, la persistance des conditions — sociopolitiques, économiques et environnementales — instaurées du fait de l'exécution des projets. L'accent mis sur ces conditions est important, car il faut regarder au-delà des seuls impacts lorsqu'on évalue la viabilité d'une action, et examiner tout spécialement le contexte dans lequel les activités et les retombées d'un projet pourront ou non perdurer. Dans la pratique, cela implique une prise en compte des risques et des hypothèses de travail liés à la situation initiale ainsi qu'un examen attentif du but recherché et de la manière d'y parvenir.

Étant donné l'étroite corrélation entre l'amélioration de l'état environnemental de la planète et la pérennité de ces avancées — si tant est qu'il ne s'agisse pas de la même chose —, le Troisième bilan ne fait aucune distinction entre les facteurs requis pour la réalisation des objectifs et ceux nécessaires à leur durabilité. Un exercice auquel s'est livrée la mission d'évaluation est venu de nouveau confirmer le chevauchement de ces deux concepts. Au terme d'une recherche bibliographique dans les documents du FEM, la mission a dressé la liste des facteurs nécessaires à l'obtention de résultats au plan mondial et celle des facteurs essentiels à leur maintien ; les deux listes étaient quasiment identiques.

## Constatations (points I D, II A, II B, II C du mandat)

La mission d'évaluation a noté des indications encourageantes témoignant d'effets positifs durables sur l'environnement mondial engendrés par l'action du FEM sur le terrain. Elle peut citer plusieurs projets achevés ayant produit des résultats durables et un certain nombre de projets en cours

d'exécution qui semblent en passe de donner des résultats analogues. Elle a aussi identifié d'autres projets qui n'ont pas abouti à des résultats pérennes et n'y parviendront probablement pas. Au-delà de ces indications générales, il est difficile de se faire une idée précise de la permanence des progrès, compte tenu de l'insuffisance de données sur les avantages probables ou effectifs découlant des projets du FEM.

À partir de ces recherches sur dossier et sur le terrain, la mission d'évaluation a dressé la liste des principaux facteurs ayant une incidence sur l'action positive et durable des projets. Au niveau le plus élémentaire, elle a identifié deux facteurs essentiels pour l'ensemble des programmes et projets du FEM, quel que soit leur type ou le domaine d'intervention considéré :

- La « volonté d'aboutir » : la volonté politique (à l'échelle de l'administration nationale) et la volonté locale (à l'échelle des populations et des collectivités locales) ; et,
- les « moyens d'intervention » : l'ensemble des moyens et outils nécessaires dans la durée pour provoquer et maintenir une amélioration de l'environnement, à savoir les facteurs liés aux ressources, les facteurs de conception et les facteurs de gestion.

La « volonté d'aboutir » est la condition sine qua non, l'exigence la plus fondamentale sans laquelle les projets du FEM ne sauraient engendrer de progrès ou les maintenir. La volonté politique d'un gouvernement national peut se manifester de diverses façons. Elle est patente dans les actes et les décisions des dirigeants politiques qui témoignent de l'adhésion du pays (au niveau du gouvernement national) et de son rôle moteur. Elle peut se manifester par l'adoption de lois et de politiques nationales (y compris des plans de développement économique) alignées sur les objectifs des projets du FEM ainsi que par un engagement institutionnel ou financier dans les projets. La prise en compte systématique de la dimension écologique, la sensibilisation et le renforcement des capacités à l'échelon national peuvent favoriser l'épanouissement de cette volonté politique chez les décideurs.

La volonté locale — celle des collectivités locales, des ONG, du secteur privé et de la société civile — est elle aussi essentielle à l'aboutissement et à la pérennité de tous les programmes et projets, notamment les actions de proximité ou celles qui exigent une modification des comportements pour produire les retombées souhaitées sur l'environnement (comme c'est souvent le cas dans les domaines d'intervention « diversité biologique » et « dégradation des sols »). La diffusion de l'information, les actions de sensibilisation, la participation des acteurs locaux et la création de retombées locales jouent alors un rôle prépondérant. Les efforts engagés pour développer la volonté locale doivent tenir compte tout particulièrement des groupes vulnérables tels que les autochtones, les femmes et les enfants.

La mission d'évaluation voit dans les « moyens d'intervention » pour protéger durablement l'environnement trois facettes qui ne s'appliquent pas uniformément à tous les projets : 1) les facteurs liés aux ressources, 2) les facteurs de conception et 3) les facteurs de gestion. Les facteurs liés aux ressources correspondent aux actifs qui doivent être accessibles durant la phase d'exécution des projets et demeurer disponibles une fois que le FEM s'est retiré : des financements, des institutions solides (les capacités institutionnelles) et des individus capables sur le terrain (les capacités humaines). Les facteurs de conception comprennent la définition de solides bases scientifiques, techniques et économiques ; l'identification correcte et la résolution des causes profondes des problèmes rencontrés ; la fixation d'objectifs réalistes ; la définition du champ et de l'échelle appropriés des projets ; l'atténuation des risques extérieurs ; le suivi et l'évaluation des activités. Les facteurs de gestion concernent les différents aspects de la bonne gestion des projets (notamment les compétences, les savoir-faire techniques et la supervision) ainsi que le recours à la gestion évolutive qui permet de réorienter les actions menées en fonction d'informations nouvelles ou de changements de situation sur le terrain.

## Enjeux et arbitrages stratégiques

Nombre d'incompatibilités stratégiques affectent la « volonté d'aboutir » et les « moyens d'intervention » pour protéger durablement l'environnement ainsi que les systèmes intégrés de gestion du FEM qui permettent, comme on l'explique ci-dessous, de mettre à profit les succès enregistrés dans ce domaine.

### Contribuer à la « volonté d'aboutir »

**Priorités nationales et priorités mondiales** — Les objectifs écologiques de portée mondiale du FEM diffèrent parfois des objectifs prioritaires des pays, ce qui complique l'émergence de la volonté politique.

**Priorité globale aux pays ou à ceux qui ont la volonté politique** — Le FEM doit axer ses efforts sur les pays ayant la volonté politique d'aboutir. Lorsque cette volonté est insuffisante, ses efforts doivent avoir pour but de la développer plutôt que d'engager des projets dans ces pays.

**Participation des groupes vulnérables : Vœu pieux ou réalité** — En dépit des directives du FEM sur les groupes marginalisés et la participation des parties prenantes aux projets, les droits et préoccupations des peuples autochtones et les questions de parité hommes-femmes doivent davantage être pris en compte dans la conception et l'exécution des projets (en particulier ceux exécutés dans les communautés rurales).

## Contribuer aux « moyens d'intervention »

**Facteurs liés aux ressources : Répondre aux besoins immédiats ou à long terme** — La possibilité de sauvegarder durablement le patrimoine écologique mondial en développant les capacités nationales est souvent sacrifiée au profit de la rapidité d'exécution obtenue en faisant appel à des consultants internationaux.

**Facteurs de conception : Objectifs environnementaux ou objectifs de développement** — Il est rarement possible de marquer des points à la fois sur le front du développement et sur celui de l'environnement mondial ; la conception des projets doit tenir compte de cet état de fait et y remédier.

**Facteurs de gestion : Souplesse et obligation de rendre compte** — Il est difficile d'intégrer les principes de gestion évolutive dans le système complexe du FEM où seule une certaine rigueur peut être garante de l'éthique de responsabilité.

## Amélioration de la gestion de l'information

**Résultats et conditions d'intervention** — Pour évaluer la viabilité des progrès, il faut non seulement mesurer les résultats, mais aussi s'attacher à surveiller et à évaluer le contexte des interventions.

**Évaluation ex post des projets et coûts supplémentaires** — Pour déterminer avec précision la viabilité des effets positifs sur l'environnement, un système de suivi ex post et de recueil de données doit systématiquement être mis en place. Ces activités impliquent des ressources supplémentaires.

## Recommandations

- *Le FEM doit constituer au sein du BSE une équipe d'évaluation permanente de la durabilité des résultats ayant pour tâche de définir et d'appliquer des indicateurs de viabilité ; de mettre en place un système de rapports et de collecte d'informations, qui permettra de mesurer la pérennité effective ou probable des résultats obtenus à l'échelon des projets afin de pouvoir recueillir, compiler et évaluer des données pour l'ensemble du portefeuille du FEM, et assurer un suivi ex post systématique.*
- *L'action engagée pour intégrer la protection de l'environnement aux activités nationales et renforcer les points focaux doit être maintenue afin de développer la volonté politique. Pour promouvoir l'adhésion et le rôle moteur des pays, le FEM doit opter plus radicalement pour des programmes nationaux, ce qui contribuera à la définition de stratégies et de la priorités nationales claires pour les financements du FEM, dans le cadre d'un dialogue avec les différents secteurs et ministères ainsi qu'avec les intervenants publics et privés. Les programmes nationaux doivent reconnaître qu'il est important de faire appel aux capacités locales et de les développer pour accroître la volonté locale et affermir de l'intérieur la viabilité des progrès enregistrés. (Pour plus d'informations, on se reportera aux recommandations de la section « Priorités nationales des pays bénéficiaires » du chapitre intitulé « Le rôle catalyseur du FEM »).*
- *Le FEM doit offrir une aide plus importante à la recherche de cofinancements et de financements relais après l'achèvement des projets (en facilitant la centralisation de l'information sur les bailleurs de fonds potentiels, par exemple).*







# Le rôle catalyseur du FEM

**L**e FEM s'attache à créer des effets catalyseurs en utilisant les financements limités dont il dispose de manière à amplifier et accélérer la protection de l'environnement mondial plus qu'il ne pourrait le faire seul. Il cherche à atteindre cet objectif en développant les ressources, en créant des conditions favorables ou en encourageant des processus qui activent ou multiplient les retombées positives sur l'environnement mondial, comme l'illustre le tableau 7.

## Effets catalyseurs : Étendue et facteurs déterminants (Points III A et III B du mandat)

Le point III A du mandat énonce quatre mécanismes susceptibles de produire des effets catalyseurs et demande dans quelle mesure le FEM est parvenu à les appliquer :

- 1) mobilisation de ressources additionnelles auprès des secteurs public et privé ;
- 2) effets catalyseurs produits par innovation, par démonstration ou par transposition ;
- 3) promotion de la coopération internationale dans le domaine de la protection de l'environnement ; et
- 4) intégration des questions environnementales dans les

programmes des institutions partenaires. Il invite à préciser les facteurs déterminants pour la production d'effets catalyseurs ainsi que les problèmes à résoudre pour amplifier ces effets.

## Constatations

Les principales constatations faites au sujet des points III A et III B de notre mandat sont présentées au tableau 8.

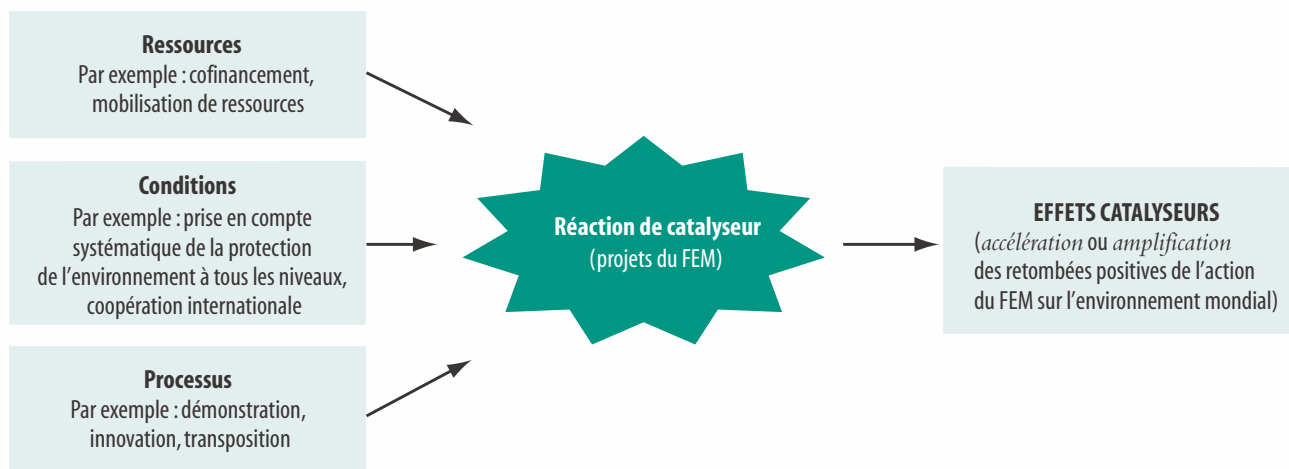
## Enjeux et arbitrages stratégiques

**Mécanismes financiers et non financiers intervenant dans la production d'effets catalyseurs.** On peut s'interroger sur le bien-fondé de l'accent que le FEM place sur les mécanismes financiers pour démultiplier les effets de son action ; d'autres modalités ne devraient-elles pas intervenir tout autant dans les critères régissant les projets, ou du moins avoir davantage d'importance que celle qui leur est actuellement attribuée ?

**Le FEM : Levier ou acteur.** Les financements du FEM sont parfois utilisés pour compléter les budgets de projets qui



Tableau 7. Mécanismes catalyseurs



Source : Auteurs.

seraient exécutés avec ou sans l'intervention de l'institution ; ces ressources limitées pourraient avoir des effets catalyseurs plus importants si elles étaient allouées à des projets ne pouvant être mis en œuvre sans la participation du FEM ou pourraient davantage s'inspirer de la mission de l'institution.

**Rendre effectif le rôle du secteur privé.** L'élaboration d'une stratégie visant à développer la collaboration avec le secteur privé imposera au FEM de prendre des décisions difficiles quant à l'ampleur de la coopération qu'il est prêt à envisager avec les entreprises, et de rapprocher les styles et modalités d'intervention ainsi que les motivations.

**Innovation ou réduction des risques.** Le FEM s'emploie à promouvoir l'innovation qui est porteuse de risques ; a contrario, les critères régissant les projets et les organes de cofinancement visent à minimiser les risques et à s'assurer que les projets aboutissent. Cette contradiction est particulièrement problématique lorsqu'on cherche à mobiliser les investissements du secteur privé pour financer les activités du FEM qui présentent parfois des risques importants, mais peuvent avoir des retombées majeures. Des lignes directrices et des mesures d'incitation appropriées contribueraient à favoriser la prise de risques et à intensifier l'innovation afin de rapprocher ces deux positions concurrentes.

**Gestion de l'information et partage des connaissances.** Les systèmes d'information du FEM ne permettent pas un suivi satisfaisant des indicateurs d'effets catalyseurs, et il n'existe pas de système de mise en commun des connaissances à l'échelle du FEM permettant de diffuser l'information et de favoriser la transposition des projets dans les secteurs ou les zones géographiques appropriées. Le FEM devra allouer des ressources additionnelles à l'élaboration et à la mise en œuvre de systèmes de gestion de l'information et de partage des acquis. (Voir la section Enjeux de la gestion de l'information du chapitre intitulé Les procédures du FEM pour de plus amples informations sur cette question.)

## Recommandations

- *Suivi systématique des indicateurs d'effets catalyseurs. En collaboration avec les Agents et Organismes d'exécution, le Secrétariat du FEM doit préparer des définitions et des indicateurs opérationnels relatifs aux mécanismes catalyseurs (par exemple le cofinancement, la mobilisation de ressources, la transposition des projets et la prise en compte systématique des questions environnementales) et élaborer un système de gestion de l'information permettant de recueillir et de surveiller ces données en vue de l'évaluation des progrès.*



Tableau 8. Principales constatations relatives aux points III A et III B du mandat

Effets mobilisateurs	Innovation, démonstration et transposition	Coopération internationale	Prise en compte systématique de la protection de l'environnement
<b>Ampleur des effets</b>			
<p>Augmentation progressive de la part de cofinancement de la Banque mondiale et du PNUD.</p> <p>La Banque mondiale prend en charge la majeure partie des cofinancements prévus, ce qui est conforme à l'avantage comparatif dont elle dispose par rapport aux institutions spécialisées des Nations Unies du point de vue des stratégies macroéconomiques et de la collaboration avec le secteur privé, et correspond à son poids financier.</p> <p>Il est actuellement impossible d'entreprendre une évaluation globale des cofinancements réels étant donné la surveillance insuffisante de ces données rarement explicitées dans les rapports d'évaluation finals.</p> <p>Les projets du FEM sont parvenus à mobiliser d'importants soutiens non financiers, notamment sous forme d'expertise technique, de moyens de gestion, d'équipements, de technologies et d'autres contributions en nature apportées par les ONG, les milieux universitaires et différents secteurs d'activité.</p> <p>Il faut faire davantage pour mobiliser les investissements du secteur privé. Le FEM est mal connu dans ce secteur. Ces modalités d'intervention complexes sont un obstacle à cet égard.</p>	<p>La transposition est un objectif ou une activité spécifique de nombreux projets du FEM. Cette transposition est par exemple nécessaire à la transformation des marchés dans le domaine d'intervention « changements climatiques » et à l'intégration de la préservation de la biodiversité dans les secteurs et les zones de production dans le domaine d'intervention « diversité biologique ».</p> <p>Différentes indications donnent à penser que l'action du FEM stimule l'innovation, la démonstration et la transposition des projets ; il est toutefois impossible de préciser l'ampleur de ces effets faute de données sur la question. De plus, il n'existe pas de définitions ni d'indicateurs opérationnels de la transposition qui soient communs à l'ensemble des domaines d'intervention et aux différents types de projets qui en relèvent.</p>	<p>Les projets régionaux et mondiaux du FEM contribuent à promouvoir la coopération internationale dans le secteur de l'environnement.</p> <p>Les ateliers régionaux organisés dans le cadre du Troisième bilan ont démontré par eux-mêmes le rôle important du FEM en tant que catalyseur de la coopération internationale, aidant à améliorer l'organisation, la collaboration, le travail en réseau et la promotion du FEM dans les régions.</p> <p>Le FEM a joué un rôle capital dans la promotion des nouveaux accords multinationaux pour la gestion des bassins hydrographiques communs. Toutefois, ces accords sont souvent fragiles et les institutions compétentes n'ont qu'un rôle consultatif.</p>	<p>Le FEM n'a aucun système de mesure et de suivi de la prise en compte systématique de l'environnement, bien qu'un outil de suivi ait été créé pour la diversité biologique, au titre de la priorité stratégique II.</p> <p>Depuis le Deuxième bilan, des efforts ont été engagés pour favoriser cette intégration systématique (par exemple l'Initiative pour l'organisation d'ateliers de dialogue national). Certaines activités habilitantes dans les domaines d'intervention « changements climatiques » et « diversité biologique » auraient contribué à susciter une prise de conscience et une meilleure compréhension des questions environnementales par les administrations nationales.</p> <p>Les Agents d'exécution se sont attachés à intégrer les questions concernant l'environnement mondial à leurs programmes d'opérations, mais l'influence du FEM pourrait fluctuer en fonction de l'importance de ses financements pour les Agents d'exécution et leurs projets. Les partenaires dont les contributions financières sont plus importantes que celles du FEM doivent veiller à ce que leurs projets soient conformes à la mission du Fonds.</p>

Facteurs page suivante

- *Promouvoir les effets catalyseurs en favorisant systématiquement l'innovation, la démonstration et la transposition. En collaboration avec les Agents et Organismes d'exécution, le Secrétariat du FEM doit organiser des ateliers annuels pour chacun des trois grands domaines d'intervention afin de partager les informations sur les innovations, les démonstrations et les approches mises en pratique sur le terrain avec succès, et d'élaborer des stratégies*

*sur la manière dont ces approches pourraient être transposées et les sites où elles pourraient l'être. Les résultats de ces ateliers devraient être diffusés dans l'ensemble du réseau FEM et, dans la mesure du possible, auprès des réseaux nationaux.*

- *Élaborer sans tarder une stratégie de collaboration avec le secteur privé. En consultation avec les Agents et les*

Tableau 8. suite

Effets mobilisateurs	Innovation, démonstration et transposition	Coopération internationale	Prise en compte systématique de la protection de l'environnement
<b>Facteurs</b>			
<p>L'importance des effets catalyseurs ne tient pas nécessairement au niveau de cofinancement ; le FEM peut avoir une influence moindre dans les projets où ses financements ne représentent qu'une petite partie du budget global. Il est préoccupant que les financements du FEM puissent servir à compléter les budgets approuvés de projets de la Banque mondiale.</p> <p>Des points focaux et des ONG ont indiqué qu'il leur était difficile de s'engager dans les projets du FEM étant donné les délais entre la conception et l'approbation des projets qui sont supérieurs à leurs propres cycles budgétaires.</p> <p>Les critères de cofinancement peuvent retarder les projets ou entraver leur approbation, notamment dans les PMA et les PEID.</p> <p>Pour mobiliser davantage le secteur privé, les modalités du FEM doivent s'adapter aux besoins et réalités du milieu des affaires.</p>	<p>Il faut diffuser l'information sur les innovations et les projets témoins concluants qui peuvent être adaptées à d'autres situations afin de favoriser la transposition des projets. À l'heure actuelle, il n'existe aucun système cohérent à l'échelle du FEM permettant la mise en commun de ces connaissances.</p> <p>L'inclusion de stratégies de transposabilité dans la conception et l'exécution des projets peut favoriser la transposition des activités, un aspect souvent négligé dans les projets du FEM. Les groupes d'études dans les différents domaines d'intervention doivent préciser et adapter les critères de transposabilité utilisés dans l'examen des projets, ce qui permettra peut-être d'améliorer la situation.</p> <p>Des observations ponctuelles laissent à penser que les projets approuvés au titre du Programme de microfinancements sont plus aisément transposables du fait de leur faible coût. Il convient de recueillir plus de données sur la question pour confirmer cette conclusion.</p>	<p>Les projets plurinationaux doivent être conçus en fonction des besoins et des réalités des différents pays intéressés. Il faut développer la collaboration interne et transnationale pour optimiser les possibilités de collaboration réelle et de partage de l'information. Il convient en outre de faire davantage confiance aux acteurs des projets plurinationaux pour pérenniser la coopération.</p> <p>Dans le domaine des eaux internationales, les états des lieux transnationaux et les plans d'action stratégiques facilitent la participation à long terme de plusieurs pays au niveau national et infranational. La solidité des institutions plurinationales est aussi un facteur important.</p>	<p>Il faut un dialogue et un leadership solides pour que les considérations environnementales soient intégrées dans la prise de décision, à tous les niveaux. Le partage des acquis et le renforcement des capacités permettent de développer la volonté politique.</p>

*Organismes d'exécution, le Secrétariat du FEM doit travailler directement avec les représentants du secteur privé pour identifier les moyens et modalités susceptibles de mobiliser davantage ce secteur à son action, élaborer une stratégie de communication et de partage des risques. Ces moyens et modalités devront être testés dans le cadre d'un programme pilote mené avec le secteur privé et financé en tant qu'initiative spéciale.*

- *Accorder davantage d'attention aux mécanismes catalyseurs non financiers. Pour favoriser les PMA et les PEID, le FEM doit envisager de remplacer certains des critères de cofinancement par d'autres critères applicables aux mécanismes catalyseurs non financiers décrits dans ce chapitre. Ces changements exigeront la constitution d'un groupe d'étude chargé de définir les indicateurs et les*

*dispositions applicables aux mécanismes catalyseurs non financiers.*

- *Préciser comment les ressources du FEM peuvent être légitimement utilisées pour optimiser les effets mobilisateurs. Le Conseil du FEM doit préparer un document d'orientation sur l'utilisation de ses financements en vue de la mobilisation de fonds et d'autres ressources. Cette politique permettra de s'assurer que les cofinancements servent les projets du FEM et non l'inverse.*
- *Réaliser une étude approfondie des mécanismes catalyseurs. Avant de disposer d'un plus grand nombre de données, le Secrétariat du FEM doit effectuer des examens thématiques pour déterminer 1) si les cofinancements réunis sont plus importants lorsqu'ils sont mobilisés durant l'exécution des*



*projets plutôt qu'avant leur approbation ; 2) l'ampleur des effets catalyseurs résultant de différents modes de mobilisation des ressources ; et 3) l'influence de l'envergure des projets (du point de vue du financement) sur leur transposabilité et leur pérennité. Le FEM pourra ainsi déterminer si les projets relevant du Programme de microfinancements sont effectivement plus viables à long terme et plus facilement transposables.*

## Priorités nationales des pays bénéficiaires (Point IV E du mandat)

### Constatations

Dans certains pays, notre étude sur site a mis en évidence une bonne correspondance entre les projets menés par le FEM et les priorités nationales. Dans un certain nombre de cas, le FEM a par exemple favorisé la définition de priorités environnementales nationales correspondant à ses domaines d'intervention, et les Agents d'exécution ont été très attentifs aux demandes des points focaux nationaux. Dans l'ensemble, le portefeuille du FEM reflète bien les priorités nationales des pays qui ont pu renforcer les partenariats stratégiques entre les Agents d'exécution et leurs ministères responsables de la mise en œuvre des projets. Par ailleurs, l'Initiative pour l'organisation d'ateliers de dialogue national<sup>13</sup> et les auto-évaluations nationales des capacités à renforcer pour gérer

l'environnement mondial (FEM), le Plan d'action du programme de pays (PNUD) et les stratégies d'aide aux pays de la Banque mondiale<sup>14</sup> ont contribué à la mise en place d'un cadre cohérent de planification et d'exécution stratégiques des projets environnementaux du FEM et d'autres institutions.

Bien plus pourrait cependant être fait dans ce sens. Durant la majorité de nos visites sur place, les points focaux nationaux et d'autres représentants des pouvoirs publics se sont déclarés préoccupés par la capacité d'écoute insuffisante des Agents d'exécution, par l'influence qu'ils exercent sur les propositions de projets soumises à l'approbation du Conseil du FEM, et par leurs motivations contradictoires qui les incitent à répondre aux besoins des pays, tout en cherchant à monter des projets susceptibles d'être approuvés et à développer leur activité. Des dysfonctionnements peuvent aussi être constatés au niveau des pays dans plusieurs cas : les points focaux ou les ministères de l'environnement dont ils relèvent manquent d'efficacité ou n'ont pas les moyens nécessaires ; les projets sont sélectionnés par les points focaux pour des motifs sans rapport avec les priorités nationales ; ces priorités ne reflètent pas les priorités infranationales ; la corruption est importante dans les administrations publiques ; ou encore, les pays n'ont pas un gouvernement stable. Dans tous ces cas de figure, les points focaux peuvent en arriver à approuver les projets du FEM pour tirer profit des possibilités de financement offertes, quand bien même ils ne correspondraient pas aux grandes priorités du pays. Enfin, certains



points focaux et certaines ONG, notamment dans les PEID et les PMA, ont indiqué que le FEM n'avait pas su s'adapter à leurs priorités nationales nécessairement dominées par l'élimination de la pauvreté.

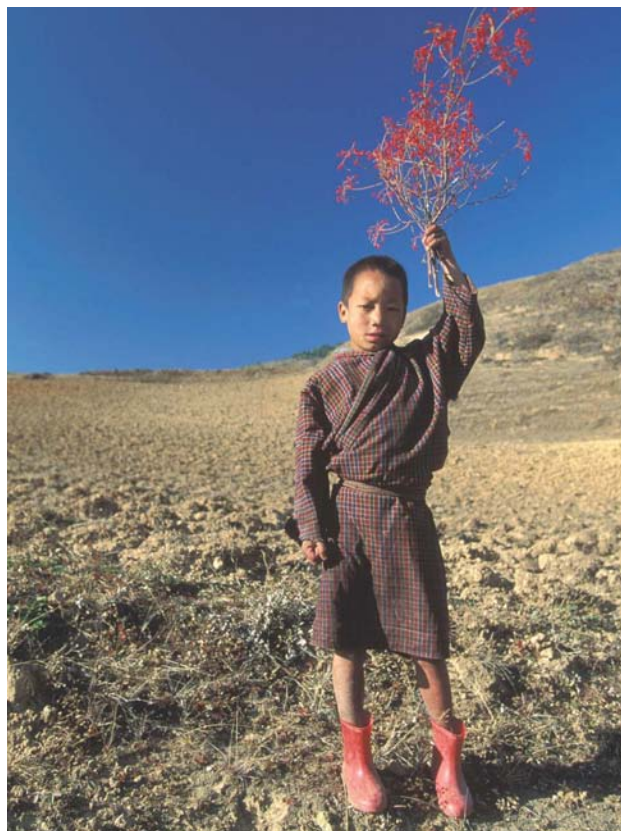
Le Deuxième bilan préconisait une approche-programme à long terme permettant de coordonner et d'exécuter tous les projets du FEM dans un pays avec une stratégie nationale à long terme. À l'instar des auteurs du Deuxième bilan, nous considérons que les grands partenaires du FEM, les points focaux techniques nationaux et les autres acteurs nationaux clés doivent tous adhérer à cette approche-programme par pays, sous la coordination du Secrétariat. Une planification et une coordination accrues du portefeuille au niveau des pays auraient sans doute permis d'obtenir de meilleurs résultats à moindre coût ; ainsi, l'efficacité des projets du FEM souffre du manque de cohésion de l'action engagée dans les pays et du recoupement partiel des projets. Si un dispositif d'allocation des ressources est approuvé, le FEM devra affecter les ressources entre les pays selon des critères précis. De ce point de vue, les pays bénéficiaires de nombreux projets du FEM pourraient tirer le plein profit des ressources allouées en appliquant des programmes stratégiques nationaux dans le cadre des structures en place.

## Enjeux et arbitrages stratégiques

**Priorités nationales et priorités mondiales.** Étant donné que les pays agissent dans leur intérêt souverain et non dans celui de l'environnement mondial, le FEM risque de devoir concilier des intérêts divergents puisqu'il s'emploie à améliorer l'état environnemental de la planète, tout en cherchant à financer des projets entrepris à l'initiative des pays.

**Priorités nationales et infranationales.** Les priorités nationales doivent refléter les priorités aux différents échelons territoriaux, mais ce n'est pas le cas dans nombre de pays.

**Imposer ou favoriser une appropriation des projets par les pays.** Les processus de préparation et de sélection des projets du FEM manquant de transparence, l'approbation du point focal ne signifie pas nécessairement que le pays souscrit pleinement à l'activité approuvée. Or, cette adhésion est essentielle pour la réussite des projets et elle est garante de l'alignement des activités sur les priorités nationales. Bien que les critères applicables aux projets du FEM ne puissent offrir aucune garantie en la matière, il serait essentiel d'établir que les projets sont menés à l'initiative des pays ou emportent leur réelle adhésion.



**Projets de moindre envergure.** Il faut maintenir les petits projets (par l'importance des ressources allouées) qui sont à la mesure des capacités d'absorption des PMA et des PEID (par exemple parce qu'ils exigent moins de rapports et comportent moins d'obligations administratives). L'introduction d'un programme pilote pour le financement de petits projets de moyenne envergure (d'un coût maximum de 250 000 dollars) est une mesure positive en ce sens.

## Recommandations

- *Poursuivre les efforts engagés pour rattacher la lutte contre la pauvreté à la protection de l'environnement, notamment dans les PMA et les PEID.*
- *Renforcer la planification stratégique des projets du FEM au niveau national. Les programmes dans les pays doivent être planifiés par une équipe multipartite dans le cadre des structures existantes, la coordination étant assurée par le Secrétariat du FEM. Ils doivent s'inscrire dans le prolongement d'activités telles que l'Initiative pour l'organisation d'ateliers de dialogue national et les autoévaluations des capacités nationales avec lesquelles ils vont de pair. L'élaboration des programmes-pays pourrait aisément*



*s'intégrer à un dispositif d'allocation des ressources qui — s'il est approuvé — imposera probablement au FEM d'affecter ses ressources aux pays selon des critères bien définis. Le FEM devra hiérarchiser ses projets au niveau du portefeuille par pays en définissant et en diffusant un processus et des critères de hiérarchisation qui pourraient notamment s'appuyer sur le caractère innovant du projet, sa transposabilité, son rapport coût-efficacité et d'autres paramètres.*

## Capacités différentes des PEID, des PMA et des pays en transition (Point IV F du mandat)

### Constatations

Nos études sur site ont montré que le FEM joue un rôle capital dans le renforcement des institutions à vocation environnementale et le développement des capacités des PMA et des PEID. Le Programme de microfinancements, la mise en œuvre des programmes nationaux d'action pour l'adaptation au changement climatique et l'introduction du programme d'opération 15 ont permis de répondre aux besoins et au renforcement des capacités de ces pays. Dans les PEID du Pacifique, l'atelier organisé dans le cadre du Troisième bilan a été une occasion exceptionnelle d'échange d'informations et de renforcement de la collaboration entre les intervenants de la région.

La mission d'évaluation a noté plusieurs problèmes concernant la prise en compte des capacités différentes des pays par le FEM. Premièrement, la grande majorité (88 %) des projets conduits par le FEM dans les PEID du Pacifique sont des activités habilitantes visant à aider les pays à fournir les informations requises au titre des Conventions, projets qui n'ont pas de retombées tangibles sur ces pays ou sur leur environnement. Ceci explique peut-être en partie que le FEM soit très méconnu dans la région. Dans les Caraïbes, de nombreux ateliers ont été organisés dans les PEID, mais aucune action concrète n'en est ressortie par manque de suivi.

Dans les PMA, les PEID et, dans une moindre mesure, les pays en transition les moins développés, les capacités institutionnelles restent globalement insuffisantes pour que ces pays puissent se prévaloir des possibilités offertes par le FEM et s'acquitter des obligations connexes. Les fréquents renouvellements de personnel ont abouti à la perte des capacités institutionnelles. Le cofinancement constitue par ailleurs un obstacle supplémentaire pour les PMA, les PEID et les pays en transition les moins développés. La stratégie de

communication du FEM ne s'est pas étendue jusqu'à ces pays, et les points focaux nationaux n'ont pas les ressources nécessaires pour s'acquitter de leur rôle compte tenu de la difficulté et du coût des transports et des communications. La communication avec les pays en transition laisse également à désirer, comme en témoigne la confusion des pays candidats à l'adhésion à l'UE quant au traitement que leur réserverait le FEM dès lors qu'ils seraient devenus des bénéficiaires potentiels des financements de l'Union.

### Enjeux et arbitrages stratégiques

La stratégie d'information et de communication du FEM ne permet pas à l'institution de se rapprocher suffisamment des PMA, des PEID et des pays en transition ; la manière dont le FEM choisit de se rapprocher (ou non) de ces pays pose toutefois la question de la nature même du Fonds : se considère-t-il comme une institution internationale de sensibilisation et de mobilisation, telle que le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA), ou plutôt comme une institution internationale d'aide financière telle que le FMI ? En ce qui concerne les cofinancements, le FEM doit en outre déterminer si son objectif majeur est d'améliorer l'environnement mondial ou simplement de prendre en charge les surcoûts.

### Recommandations

- *Continuer à encourager les projets de petite envergure qui correspondent aux capacités d'absorption des PMA et des PEID. Des financements additionnels seront nécessaires pour mettre en œuvre les plans d'action nationaux existants, développer les capacités des administrations publiques et favoriser la prise en compte systématique des questions environnementales dans ces pays.*
- *Intensifier les efforts d'information et de communication pour favoriser la mise en œuvre du mandat du FEM par l'amélioration de l'état environnemental de la planète, en tenant dûment compte des besoins des PMA et des PEID.*
- *Aider les PMA, les PEID et les pays en transition les moins développés à identifier les possibilités de financements extérieurs pour accéder plus aisément aux ressources du FEM et/ou alléger les critères de cofinancement qui constituent aujourd'hui un obstacle.*





# L'influence des structures du FEM sur la performance : Le réseau FEM

## Constatations (Points IV A, IV D et IV G du mandat)

Du fait de sa composition, de sa structure et de la répartition interne des fonctions et des responsabilités, le FEM est institutionnellement organisé sous forme de réseau<sup>15</sup>. Cette forme, arrêtée par l'Instrument, semble bien servir ses objectifs en ce qu'elle lui permet de s'appuyer sur de multiples entités avec lesquelles il collabore en vue de la réalisation de résultats communs. Les indicateurs de l'efficacité des réseaux ne commencent toutefois qu'à émerger des travaux publiés<sup>16</sup>.

La meilleure façon de mesurer l'efficacité d'une institution est d'examiner ses résultats. S'ils contribuent à la réalisation des objectifs de son mandat, elle peut être jugée efficace à ce titre. Différentes parties de cette étude sont consacrées aux résultats du réseau FEM au niveau des domaines d'intervention et des intervenants locaux et nationaux.

L'efficacité du réseau lui-même peut aussi être examinée (O'Toole 1997). En tant que mécanisme de soutien, de promotion, de planification, de financement, de suivi et d'évaluation de l'action environnementale dans le monde, l'efficacité du FEM tient à sa capacité à relever les défis posés

par la gestion et la coordination des activités au sein d'un réseau complexe. Or, ces défis sont aussi bien permanents qu'évolutifs. L'expérience accumulée au sein d'une institution organisée en réseau permet de résoudre les problèmes avec une efficacité croissante, mais de nouveaux défis surgissent toujours. Nous avons examiné le FEM à la lumière de notre propre expérience et de la problématique dans les réseaux du secteur privé, telle qu'elle ressort des ouvrages spécialisés, et en avons conclu que le FEM est une institution plus robuste, plus stable et plus efficace aujourd'hui qu'elle ne l'était à l'époque du Deuxième bilan, même si des aspects particuliers restent à améliorer<sup>17</sup>.

**Communication et alignement des objectifs.** Les priorités stratégiques du FEM fournissent un nouvel outil d'alignement stratégique. Ses programmes d'opérations ont en outre gagné en maturité et sont désormais bien compris par les Agents d'exécution. Le processus de planification stratégique est davantage normalisé et permet de cerner les enjeux de la programmation pour l'année à venir. Les travaux visant la mise en place d'un dispositif d'allocation des ressources du FEM sont en bonne voie.



Ce nouvel outil est toutefois venu s'ajouter aux anciens sans que ceux-ci soient révisés, ce qui crée un cadre bien trop vaste pour permettre une action stratégique. De plus, les priorités énoncent les questions importantes pour les différents domaines d'intervention sans pour autant constituer une « stratégie » permettant d'orienter efficacement les décisions de programmation. Nous serions en faveur de toute mesure que pourrait prendre le FEM pour rationaliser ses outils d'orientation et les aligner sur ses objectifs stratégiques, notamment en ce qui concerne la question complexe du calcul du surcoût.

### ***Coordination des partenaires à de multiples niveaux et difficulté croissante de la gestion des interdépendances.***

Durant ses premières années d'existence, le FEM coordonnait essentiellement l'action de ses partenaires au travers de ses domaines d'intervention. Plus récemment, cette coordination est passée au niveau du réseau. Citons à titre d'exemple la coordination croissante entre les groupes d'étude dans les domaines d'intervention et la réunion des coordonnateurs exécutifs. Durant les deux dernières années, le Secrétariat a mis en place une Équipe de coordination des opérations chargée des questions de gestion et d'administration pour l'ensemble du réseau. Nous y voyons une étape capitale dans l'évolution du FEM et nous l'encourageons à doter cette équipe de moyens plus importants. Le programme de sensibilisation dans les pays constitue un bon mécanisme de coordination couvrant tous les domaines d'intervention. Par ailleurs, le personnel déployé par les Agents d'exécution dans les pays développe le potentiel de prise de décision et de coordination de ces pays. La coordination avec les Agents d'exécution s'est améliorée, mais on voit moins bien comment le Secrétariat coordonne son action avec celle des Organismes d'exécution.

Le rôle des pays partenaires s'est bien développé, et il demeure le principal mécanisme garant de leur rôle moteur dans le lancement des projets. La mise en œuvre d'un dispositif d'allocation des ressources exigera une coordination bien plus importante entre le FEM et les pays, ainsi qu'une meilleure coordination entre les différents Agents d'exécution représentés sur place. Par ailleurs, on constate dans plusieurs domaines d'activité des redondances qui limitent l'efficacité des projets. Ainsi, de nombreux intervenants à tous les niveaux ont signalé que les examens de projets entrepris par le Secrétariat, les Agents d'exécution et le Conseil du FEM pendant la phase de conception revenaient sur les mêmes aspects techniques et donnaient lieu à des demandes

fréquentes et souvent contradictoires visant à modifier la conception du projet.

***Évolution des fonctions et des responsabilités et gestion de la problématique collaboration-concurrence.*** La stabilité d'un réseau tient à la compréhension et à la confiance qui se développent entre les partenaires (Milward and Provan 2003). De ce point de vue, plusieurs représentants du Secrétariat et des Agents d'exécution ont mentionné la franchise et l'honnêteté qui président aux réunions des groupes de travail et autres consultations, attestant une confiance accrue entre les partenaires. Pour notre part, nous avons constaté une réelle confiance entre les Agents d'exécution et les membres du Secrétariat bien que plusieurs problèmes de confiance et de transparence demeurent, pour la plupart dus aux rivalités entre Agents et Organismes d'exécution, qu'une collaboration permettrait d'éviter.

Ce travail d'administration du réseau qui a toujours été confié au Secrétariat exige une approche plus intégrée que celle qui a prévalu jusqu'ici. L'analyse bibliographique que nous avons effectuée a mis en évidence l'importance de la fonction administrative pour la stabilité et l'efficacité des réseaux (Provan and Milward 2001). En tant qu'organe d'administration du réseau, le Secrétariat devrait être renforcé pour appuyer l'évolution de ses responsabilités.

Depuis le Deuxième bilan et la troisième reconstitution de la Caisse du FEM, le Secrétariat et le STAP s'emploient à améliorer et à clarifier le fonctionnement du Groupe. Au cours des trois dernières années, le STAP a été doté de nouveaux agents, d'un nouveau fichier d'experts et de nouvelles règles de fonctionnement. En dépit des efforts engagés par le STAP (et ses derniers présidents) pour mieux définir ses fonctions et coordonner plus étroitement son action avec celle des entités du FEM, les parties prenantes aux activités du FEM semblent globalement d'avis que le Groupe n'est pas aussi efficace qu'il le faudrait pour soutenir la mission du FEM. Les membres du STAP semblent parfaitement conscients du fait que le rôle du Groupe est jugé marginal et ont indiqué à la mission d'évaluation — comme l'ont fait les représentants des Agents d'exécution, du BSE et du Secrétariat — qu'il convient de préciser son mandat et de redéfinir sa mission.

***Une souplesse structurée (équilibre entre contrôle et autonomie).*** Le principal mécanisme de gestion des équilibres entre le contrôle et l'autonomie décisionnelle au sein du FEM est le cycle des projets, outil d'approbation des activités et de décaissement de la majorité des financements





du FEM. Des efforts ont été engagés pour rationaliser et structurer la gestion du portefeuille des projets en instance, passerelle essentielle vers les programmes de travail et les projets en eux-mêmes, et la responsabilité du suivi incombe aujourd'hui davantage aux Agents et Organismes d'exécution que par le passé. Une étude récente du cycle des projets soulevait la question d'un raccourcissement possible de la phase de conception des projets sans affecter leur qualité. La longueur de cette phase et la difficulté à déterminer l'état d'avancement des activités pendant cette période sont les deux aspects du cycle des projets qui demeurent les plus critiqués par toutes les parties prenantes à l'action du FEM.

**Conserver une démarche fédératrice.** Le FEM n'a cessé de développer ses partenariats et ses fonctions, contribuant ainsi à sa vitalité. Au cours des années récentes, il a adopté de nouveaux domaines d'intervention et s'est élargi à d'autres Organismes d'exécution. Il a en outre renforcé le programme d'aide aux points focaux nationaux pour permettre aux pays de jouer un rôle plus dynamique. L'évolution du Programme de microfinancements a permis à un nombre croissant de petites ONG nationales de participer aux activités du FEM.

Les membres du réseau sont de plus en plus nombreux à faire appel aux moyens de coordination du réseau, mais toute croissance de cette demande au-delà des capacités du réseau engendrera tôt ou tard des déceptions et des dysfonctionnements. Ainsi, les Organismes d'exécution ne participent pas aux réunions hebdomadaires des coordonnateurs exécutifs, qui reconnaissent qu'il serait plus difficile de planifier et de gérer ces réunions si elles leur étaient ouvertes. La logistique devient plus lourde à mesure que le nombre de partenaires augmente. Il faut donc trouver un équilibre entre la participation des nouveaux partenaires et intervenants et la capacité du système à coordonner leur action.

**Remédier au manque de moyens.** Le FEM a tiré profit de son association avec un noyau de partenaires de longue date qui ont grandi avec le réseau. Ces derniers comprennent bien le fonctionnement du FEM et communiquent efficacement. En outre, le transfert des connaissances d'un domaine d'intervention à l'autre contribue à mieux faire connaître les procédures et les moyens du FEM. Les Agents et Organismes d'exécution présents dans les pays ont favorisé le développement local des capacités bien que les points focaux



nationaux et les représentants des ONG jugent très inégales les capacités des agents en poste qui, pour certains, maîtrisent parfaitement leur sujet et sont bien préparés tandis que d'autres sont assez inexpérimentés.

Les pays sont aussi mieux à même de travailler efficacement dans le cadre du FEM bien que les progrès à cet égard varient d'un pays ou d'une région à l'autre. Dans certains pays, les intervenants de tous niveaux continuent de considérer l'insuffisance des infrastructures, notamment les technologies de communication, comme un obstacle majeur. Les barrières linguistiques peuvent également freiner la capacité d'absorption des pays ; en dépit des recommandations formulées par les Premier et Deuxième bilans du FEM pour que la documentation soit fournie dans toutes les langues des Nations Unies, la situation n'a guère évolué. Comme on l'a indiqué plus haut, les capacités des points focaux demeurent inégales ; en effet, certains d'entre eux ne sont pas en phase avec les activités conduites par le FEM dans leur pays ou ne sont pas parvenus

à intégrer leur action à celle d'autres ministères. La perte de mémoire institutionnelle due à la fréquente rotation des membres du Conseil et des points focaux du FEM met également en péril la stabilité des capacités nationales.

**Des indicateurs plus clairs, des effets mieux suivis.** Le groupe de suivi et d'évaluation du FEM est devenu un bureau indépendant doté de son propre directeur en novembre 2004. La période de transition devrait s'achever pendant l'exercice 08, et le BSE sera alors devenu pleinement fonctionnel et rendra compte directement au Conseil du FEM. Le travail de suivi et d'évaluation est aujourd'hui réparti différemment, pour être plus efficace ; les Agents et Organismes d'exécution sont toujours chargés du suivi à l'échelon des projets, mais le suivi au niveau du portefeuille incombe désormais essentiellement au Secrétariat du FEM. Nous considérons qu'il sera extrêmement utile de surveiller les effets de ces changements sur le réseau FEM. En effet, les modifications intervenant dans un réseau complexe — comme celles résultant de la création d'un dispositif d'allocation des ressources — peuvent avoir des répercussions tout aussi importantes qu'inattendues. Seule la surveillance régulière de l'évolution de la situation permettra au FEM d'intervenir en temps opportun pour apporter les précisions et les corrections utiles. Bien que déjà assuré de façon ponctuelle, le suivi d'un réseau à cette échelle doit être officiellement défini et la responsabilité doit en être attribuée, probablement au Secrétariat du FEM, bien que le BSE soit également concerné.

**La gestion dans un contexte en évolution permanente.** En tant qu'organisation, le FEM a montré ses capacités d'auto-analyse et d'évolution permanentes comme l'atteste la réalisation régulière d'études sectorielles, de bilans globaux tels que celui-ci et d'autres évaluations. Les recommandations (notamment celles formulées à l'occasion des études sectorielles) se traduisent souvent par des mesures de gestion (voir la section intitulée Capacités différentes des PEID, des PMA et des pays en transition du chapitre Le rôle catalyseur du FEM). En outre, la récente nomination du directeur général et du directeur du BSE ouvre des perspectives qui favoriseront l'apport d'idées nouvelles au sein du FEM. Il convient cependant de renforcer le rôle du STAP, organe de liaison avec la communauté scientifique, qui a pour mission de générer et d'introduire des idées nouvelles.

Dans bien des cas, les changements de situation se répercutent avant tout sur les projets eux-mêmes. De récentes

études ont mis en évidence les difficultés résultant du manque de souplesse dans les projets et montré qu'il fallait donner davantage de marge de manœuvre et de possibilités d'innovation pour obtenir de meilleurs résultats en permettant aux projets de s'adapter à de nouveaux contextes. Ces études ont souligné qu'il convenait de clarifier les politiques et les procédures afin d'encourager la gestion évolutive des projets (GEF/C.24/Inf.5. 2004). La gestion évolutive ne saurait toutefois se substituer à une bonne planification pendant la phase de conception.

**Maintenir des relations efficaces avec les intervenants extérieurs.** Dans le plan d'activité pour les exercices 05–07, le Secrétariat a proposé de préparer une stratégie de communication en vue d'une plus grande cohérence dans les activités du Secrétariat et des Agents d'exécution. La lettre d'information mensuelle du FEM est aujourd'hui diffusée à un public bien plus vaste, touchant en particulier les ONG et d'autres intervenants.

Il reste au FEM à lancer une campagne de communication dynamique pour faire connaître ses réalisations à ses partenaires et aux intervenants extérieurs, notamment les ONG éloignées des sources de l'information. Nos visites sur place ont montré que certaines ONG participant aux projets du FEM, en particulier les petites ONG nationales, n'étaient même pas conscientes qu'une partie de leurs financements provenaient du FEM. Un très grand nombre de personnes dans les milieux écologiques n'ont encore qu'une idée très vague du FEM et de sa mission.

## Enjeux et arbitrages stratégiques

**Définition d'objectifs et stabilité structurelle ou souplesse d'adaptation.** La matrice de planification est conçue de manière à s'assurer que les projets du FEM aient des objectifs clairement définis et appuient les principes opérationnels du FEM. L'approbation des projets est une procédure souvent longue précisément en raison de l'important travail réalisé durant cette phase de préparation. De l'avis de nombreux intervenants dans l'ensemble du réseau, ces efforts aboutissent à des projets bien conçus, stables et robustes. Par ailleurs, nombre d'acteurs — dont ceux-là mêmes qui louent la solide conception des projets — reconnaissent que le contexte évolue rapidement, entraînant de profondes transformations du projet en cours d'exécution. Nous avons fréquemment entendu dire que la matrice de planification

doit être simplifiée pour permettre que les buts et objectifs — y compris au niveau des cofinancements — ne soient arrêtés qu'au moment de la mise en œuvre.

**Collaboration ou rivalité des Agents et Organismes d'exécution.** Nous avons constaté que les fonctions et responsabilités des Agents et Organismes d'exécution n'étaient pas toujours clairement définies, notamment en matière de collaboration et de non-concurrence. Les Agents d'exécution sont conscients de leurs avantages comparatifs, et il ressort de notre examen du portefeuille global que la plupart des projets tiennent compte de ces avantages comparatifs. Nous avons cependant aussi constaté que le simple examen des caractéristiques d'un projet ne permettait pas toujours de déterminer pourquoi sa mise en œuvre avait été confiée à un Agent d'exécution plutôt qu'à un autre. Les Agents d'exécution eux-mêmes ainsi que d'autres intervenants nous ont indiqué que la concurrence dont les ressources et les projets sont l'objet les oblige à élargir le champ de leurs interventions et à se tourner vers de nouveaux secteurs pour contribuer durablement à leur expansion, même lorsque certains projets relèvent davantage du domaine de compétence d'autres Agents d'exécution. Cet effritement des frontières entre leurs rôles respectifs est encore exacerbé par l'action des Organismes d'exécution qui cherchent à se faire une place dans le réseau FEM. Le mandat de ces acteurs est plus vague et l'apprentissage sera long avant qu'ils puissent soutenir la concurrence sur le « marché » du FEM. En fait, seuls quatre des sept Organismes d'exécution opérant sous le régime du dispositif élargi ont signé un protocole d'accord avec le FEM qui confirme officiellement leur capacité à exécuter des projets de manière indépendante. Le fait que les Organismes d'exécution n'administrent que 38 des quelque 1 500 projets du FEM montre à quel point leur participation est récente et permet de se faire une idée de la concurrence et de la raréfaction des ressources pendant FEM-3.

Cela étant, ces rivalités érodent parfois la confiance que se portent les institutions ; le FEM s'attache donc à favoriser la collaboration entre les promoteurs des projets, y compris les Agents et Organismes d'exécution, afin d'améliorer son fonctionnement (et son efficacité économique) comme le préconise l'Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial (FEM, 1994). Lors de nos entretiens avec le Secrétariat et les Agents d'exécution, il nous a été clairement indiqué qu'une concurrence débridée porterait atteinte à la collaboration. Par exemple, l'exécution conjointe





des projets et le partage des allocations pour frais impliquent une collaboration, tandis que la concurrence pousse à monter et à exécuter des projets de manière totalement indépendante, avec le défraiement d'un seul acteur. Les Agents d'exécution ne seront probablement pas en mesure de résoudre eux-mêmes cette équation de manière satisfaisante. En outre, dans une situation de plus vive concurrence, ils seraient probablement portés à moins s'acquitter des services institutionnels qu'ils assurent pour le compte FEM.

**Démarche fédératrice ou efficacité économique, et capacités du réseau.** Les principes opérationnels du FEM lui imposent de veiller « à ce que ses activités soient d'un bon rapport coût-efficacité », tout en permettant « la consultation et, le cas échéant, la participation des bénéficiaires et des groupes concernés ». L'obligation de ne faire aucun exclu dans les projets du FEM peut de toute évidence allonger le temps de préparation et d'exécution des projets et en augmenter le coût.

## Recommandations

- *Le FEM doit renforcer le rôle de son Secrétariat en tant qu'organe d'administration du réseau. Le Secrétariat assume déjà cette fonction, mais de manière ponctuelle et circonstancielle. Or, ce travail d'administration implique la prise en charge délibérée de l'ensemble des défis que suppose la gestion d'un réseau complexe. La mission d'évaluation encourage le Conseil du FEM à reconnaître le rôle vital que joue l'organe d'administration du réseau et à prévoir les ressources nécessaires pour que le Secrétariat puisse relever ces défis de façon plus globale et plus stratégique. À cette fin, le Secrétariat, organe d'administration du réseau, doit envisager d'institutionnaliser les fonctions organiques suivantes :*



- **Communication, coordination et information** — tous les aspects de la communication avec l'ensemble des partenaires du FEM : les moyens et la coordination, y compris les capacités nationales ; la communication, la coordination et l'information des autres partenaires, notamment les ONG et le secteur privé ; et la communication avec les entités extérieures.
- **Gestion, information et politiques** — couvrant les fonctions suivantes : politiques et planification, programmation des plans de travail, systèmes et stratégies de gestion de l'information, gestion des connaissances, coordination des cercles de professionnels et gestion du cycle des projets.

Ces fonctions renforcent et circonscrivent les efforts déjà engagés au sein du Secrétariat. Elles ne visent pas à faire disparaître le rôle du Secrétariat en matière de direction des domaines d'intervention, de communication avec les Conventions et d'appui au Conseil et à l'Assemblée, mais elles pourraient impliquer une réaffectation des ressources qui leur sont allouées.

- Le Secrétariat doit préciser les fonctions et les responsabilités des Agents et Organismes d'exécution et s'attaquer à la problématique collaboration-concurrence qui pourrait porter gravement atteinte aux résultats pendant FEM-IV si l'on ne prend pas efficacement les choses en main. Étant donné que la collaboration a déjà du mal à s'instaurer dans un contexte de ressources et de projets très convoités, et que la confiance et la transparence du système laissent toujours grandement à désirer, il est essentiel que le Secrétariat s'attelle au problème et définisse clairement la place de la collaboration et celle de la concurrence au sein du système.

La mission d'évaluation recommande que le Secrétariat, les Agents et les Organismes d'exécution engagent un dialogue permanent sur les avantages et inconvénients respectifs de la concurrence et de la collaboration, et parviennent à optimiser les termes de l'équation. Ce dialogue pourrait par exemple s'engager dans le cadre d'un atelier régulier ou d'un groupe de liaison qui pourrait se rassembler avant les réunions du Conseil.

- Le rôle du STAP, partenaire actuellement marginalisé, doit être redéfini, et des changements organiques et structurels doivent être apportés pour que le Groupe puisse présenter les données requises en temps opportun. La restructuration du Groupe doit notamment en faire le trait d'union avec la communauté scientifique. De plus, le STAP doit être chargé de sélectionner, à partir de son fichier, les experts à qui sont confiés les examens de projet ; cette profonde transformation doit lui permettre de présenter les rapports voulus en temps utile.
- Le BSE doit continuer à sensibiliser le FEM et les organisations internationales à l'importance du suivi de l'évaluation. À cette fin, il doit institutionnaliser les mécanismes de consultation ; par ailleurs, le BSE, le Secrétariat du FEM, les Agents et Organismes d'exécution doivent aussi veiller à ce que le travail de suivi et d'évaluation s'effectue à tous les niveaux (par exemple au niveau des projets, du portefeuille, des pays, du réseau et même des milieux de la gestion environnementale mondiale). Enfin, il doit s'assurer que ses évaluations sont « digestes », qu'elles peuvent être suivies d'effet et qu'elles sont pertinentes pour les parties concernées.



# Les procédures du FEM

Ce chapitre porte sur les processus, les procédures et les systèmes nécessaires à deux aspects fondamentaux de l'action du FEM : le cycle des projets et la gestion des connaissances et de l'information.

## Cycle de projets du FEM (Point V A du mandat)

### Constatations

Depuis sa mise en place en 1995, le cycle de projets du FEM sert de guide aux personnes chargées de la conception et de l'exécution des projets, fournit le point d'ancrage des évaluations, et est synonyme d'accomplissement mais aussi de déception pour nombre des parties prenantes à l'action du FEM. Les Premier et Deuxième Bilans ont salué les efforts engagés par les entités du Fonds pour rationaliser le cycle des projets ; selon une opinion largement partagée dans la famille du FEM, des améliorations sensibles sont indispensables pour garantir l'avenir de l'institution.

**Le portefeuille des projets en instance.** Pour le FEM, c'est l'outil de suivi du programme de travail. Toutes les activités proposées doivent être examinées et intégrées à cette réserve de projets avant que soit engagé un quelconque travail de préparation, et elles doivent être approuvées par le Conseil pour figurer dans le programme de travail. Compte tenu des délais entre le moment où les activités sont en instance d'approbation et celui où elles sont inscrites au programme de travail, de nombreux projets placés sous dossier actif durant FEM-III ne seront intégrés au programme de travail que lors de FEM-IV. En fait, selon le plan d'activité pour les exercices 05-06 (GEF/C.24/9/Rev.1 2004), les projets entrant dans cette catégorie représentent presque 300 millions de dollars. Le Secrétariat est en train de mettre en place un processus de gestion plus serré de la réserve de projets, peut-être en précisant le programme de travail pour lequel les projets sont prévus, voire le nombre maximum d'années durant lesquelles un projet est autorisé à rester en instance. Il est envisagé d'imposer une limite (la norme est généralement de trois ans), sauf raisons impérieuses liées à la difficulté ou à la complexité des activités de démarrage.

**Phase de conception.** La plupart des critiques se concentrent sur cette phase que les intervenants considèrent trop longue, pas assez transparente et trop exigeante de par les compétences qu'elles requièrent pour la préparation d'un descriptif de projet répondant aux multiples critères du FEM. De cette phase, on peut dire que :

- Les parties prenantes au projet sont longuement consultées pendant cette période.
- Les observations du Conseil et du Secrétariat sont utiles pour faire évoluer l'idée de projet.
- Le FEM et ses partenaires sont conscients du problème que pose le cycle des projets au niveau de sa phase de conception, et nombre d'efforts sont déployés pour réaliser des études complémentaires et les faire déboucher sur des mesures concrètes.

L'une des conséquences inattendues des efforts engagés par le FEM pour améliorer la conception des projets en complétant les règles existantes est une prolifération des directives à appliquer. Cette situation finit même par semer la confusion chez les concepteurs de projets, qu'il s'agisse des Agents d'exécution ou d'intervenants locaux. En outre, la multiplicité et la complexité des questions à traiter durant la phase de conception sont telles que de nombreux descriptifs de projets sont préparés par des spécialistes et des consultants extérieurs qui comprennent bien les critères toujours plus complexes qui régissent la préparation des projets du FEM, mais qui n'ont pas nécessairement une connaissance aussi fine de la culture locale.

En encourageant l'application de méthodes de gestion évolutive, le FEM reconnaît que le contexte de mise en œuvre d'un projet risque de changer par rapport à l'époque où les activités ont été conçues, et qu'il faut donc s'adapter à la situation. Force est toutefois de constater que les politiques et procédures en place (matrice de planification, calcul du surcoût, critères de cofinancement, par exemple) ne laissent guère de possibilités d'adaptation pendant la phase d'exécution.

**Phase d'exécution.** Le cinquième principe opérationnel impose au FEM de faire « preuve d'une souplesse suffisante pour répondre à l'évolution des circonstances... » Pour ce qui est des projets, ce principe a donné lieu à l'adoption des techniques de gestion évolutive<sup>18</sup>. Selon les études sectorielles réalisées en 2004, la gestion évolutive permet

une plus grande marge de manœuvre sur le terrain, l'ESEI de 2004 ayant constaté une tendance à se tourner vers les projets qui associent planification stratégique et activités témoins, ce qui permet de stimuler l'intérêt des parties prenantes et d'appliquer des techniques de gestion évolutive.

La gestion évolutive ne peut être efficace que si elle s'appuie sur un bon système de suivi fournissant aux gestionnaires les informations nécessaires à la prise de décisions informées. En dépit de nos nombreuses demandes, nous n'avons pu établir l'existence de ce type d'informations. Il convient donc de renforcer le suivi au niveau des projets afin de permettre des corrections à mi-parcours et de mettre en évidence les changements survenus par rapport à la situation qui prévalait à la conception du projet.

**Modes d'intervention.** Le FEM a approuvé une procédure accélérée d'approbation et de décaissement pour plusieurs modes d'intervention (projets de moyenne envergure et Programme de microfinancements, par exemple) et envisage d'en adopter un nouveau : les petits projets de moyenne envergure (100 000 à 500 000 dollars). Il a récemment atteint son objectif d'augmentation du nombre de pays ayant recours au Programme de microfinancements, et les projets qui en relèvent comptent probablement parmi les plus transposables. Le Programme de microfinancements est très apprécié des pays bénéficiaires et il améliore la visibilité du FEM ; les parties concernées ont toutefois souligné que du fait de leur taille, ces projets ne sont probablement guère porteurs d'effets positifs pour l'environnement mondial. A contrario, les projets de grande envergure ont pour objectif d'optimiser les retombées sur l'environnement mondial ; ce sont eux qui exigent toutefois les plus longs délais de conception et d'approbation. En outre, les pays bénéficiaires ne satisfont pas tous aux critères imposés pour ces projets, que ce soit en termes de besoins ou de capacités nationales. Les projets de moyenne envergure ont été mis au point pour répondre aux critiques formulées à l'encontre des projets de grande envergure ; ils sont de plus petite taille et leur processus d'approbation est simplifié bien que, selon les indications du Rapport annuel de la performance du FEM (GEF/ME/C.25/1 2004), les délais d'instruction restent bien supérieurs aux attentes initiales. Les acteurs que nous avons rencontrés ont en effet déclaré que ces projets font l'objet d'une instruction aussi minutieuse que les projets de grande envergure. Quels que soient leurs avantages et inconvé-



nients, ces modes d'intervention permettent au FEM de répondre aux différents besoins des parties prenantes à ses activités. De plus, le FEM s'est engagé à soumettre ces modes d'intervention à une évaluation permanente pour les améliorer et les faire gagner en efficacité.

## Enjeux et arbitrages stratégiques

**Réduction des risques ou innovation.** L'incompatibilité de deux aspects de l'action du FEM — sa recherche de démarches innovantes, nécessairement caractérisées par le risque, et sa volonté d'aboutir, qui implique de minimiser les risques — est examinée dans le chapitre Le rôle catalyseur du FEM (Enjeux et arbitrages stratégiques : Effets catalyseurs). Il ressort des entretiens avec les services du Secrétariat et du BSE que ce problème très stratégique, souligné par tous, continue à se poser dans l'ensemble des programmes du Fonds.

### **Logique d'approbation des projets ou culture de résultats.**

Le Deuxième bilan avait fait valoir que le FEM devait abandonner sa logique d'approbation de projets au profit d'une culture de résultats. Comme on le voit dans ce rapport, cette culture de résultats n'est pas encore réellement visible. Des efforts ont été faits en ce sens, et le FEM s'est employé à mieux évaluer la situation initiale et les indicateurs de résultats, mais nous avons constaté que les principaux intervenants, comme les Agents d'exécution et leurs homologues nationaux, continuent de mettre l'accent sur l'approbation des projets. La phase de conception et d'approbation exige énormément de temps et de ressources, et il semblerait que les financements disponibles dans plusieurs programmes d'opérations dictent le choix des projets tout autant que les priorités nationales ou les résultats. Par ailleurs, l'accumulation des directives sur la préparation des projets a amené les Agents d'exécution à se focaliser sur le respect des procédures d'approbation.

**Gestion évolutive et mécanismes de contrôle.** Il y a une contradiction entre la conception détaillée des projets que doit refléter la matrice de planification et la souplesse dont les chefs de projets ont besoin pour modifier certains éléments durant la phase d'exécution (personnel, ressources, objectifs, etc.) afin de tenir compte de l'évolution de la situation. Le FEM encourage les chefs de projets à utiliser la marge de manœuvre que leur offrent les techniques de



gestion évolutive<sup>19</sup>. Cependant, les changements apportés aux projets font rarement l'objet d'un plan révisé ou sont mal consignés. Cela rend difficile le suivi analytique des résultats, si tant est qu'un système intégré de gestion le permette cette analyse. Enfin, la gestion évolutive ne saurait se substituer à une bonne conception des projets.

## Recommandations

- *Le BSE doit s'assurer que les outils de suivi utilisés par les Agents et Organismes d'exécution permettent une gestion efficace et évolutive des projets. Les règles applicables à la phase de conception doivent également être repensées pour permettre une gestion évolutive.*

*La mission d'évaluation recommande que le Secrétariat travail en consultation avec les Agents d'exécution pour définir des règles plus compatibles avec les principes de gestion évolutive, l'objectif étant de fournir une réelle marge de manœuvre et de reconnaître la nécessité d'éviter les retards dus aux ajustements à mi-parcours. Cette révision pourrait avoir une incidence sur les aspects suivants de la conception des projets :*

- **Matrice de planification** — *Lors de la définition des buts et objectifs du projet, l'obligation de faire figurer certaines précisions dans la matrice de planification pourrait être reportée à la phase d'exécution.*
- **Cofinancements** — *Les cofinancements pourraient être plus importants si le calendrier à respecter était plus*

souple, et leur mobilisation serait peut-être plus facile si elle intervenait pendant la phase d'exécution, au moment où les projets prennent réellement forme.

- **Surcoût** — La conception des projets pourrait être plus rapide si les règles applicables au calcul du surcoût étaient simplifiées, ce qui pourrait également avoir un effet notable sur la valeur des projets proposés.

## Enjeux de la gestion de l'information (Point V B du mandat)

Les réseaux modernes ne peuvent fonctionner sans une infrastructure solide et stable de gestion de l'information qui permet de suivre, d'améliorer, d'informer et de diriger le réseau. L'administration d'un réseau doit avoir pour objectif de fournir à tous les partenaires une information transparente — claire, complète, aisément accessible en temps voulu et précise — tout en assurant sa sécurité. C'est là le sens même du sixième principe opérationnel qui repose sur « la divulgation complète de toutes informations non confidentielles ». À cet effet, il faut être en mesure d'identifier, de recueillir et de diffuser les informations requises pour les besoins du réseau. L'action du FEM à cet égard laisse grandement à désirer. Ce chapitre traite du problème de la transparence sous deux angles : les enseignements de l'expérience et le partage des connaissances, et le système intégré de gestion.

### **Les leçons de l'expérience et la gestion des connaissances.**

Des mécanismes quasi-institutionnalisés permettent de dégager les leçons de l'expérience notamment les examens annuels de l'état d'avancement des projets ; les rapports sur l'exécution des projets qui ont été récemment remplacés par l'examen de la performance annuelle ; les évaluations réalisées en fin de projet et les rapports d'évaluation finale préparés par le BSE. En outre, comme le signale l'ESB de 2004, les équipes de travail interinstitutionnelles permettent de dégager de l'exécution des projets des enseignements utiles pour le Fonds et de les répercuter directement sur le fonctionnement du Secrétariat du FEM et des Agents d'exécution. Nous considérons que la réunion des coordonnateurs exécutifs est un moyen d'échanger les leçons tirées des multiples aspects de l'exécution des projets. Le PNUD a mis en place un système qui permet aux promoteurs des projets



d'obtenir réponse aux questions qu'ils posent aux participants partout dans le monde ; par ailleurs, des systèmes de partage des connaissances ont été créés dans plusieurs domaines d'intervention, en particulier dans celui des eaux internationales. Les Agents d'exécution ont recueilli et publié des informations sur les enseignements tirés des divers projets (le PNUD a par exemple publié un ouvrage sur les projets de promotion du photovoltaïque réalisés en Afrique). En plus de ces dispositifs quasi-institutionnels, l'exécution des projets donne lieu de temps à autre à des bilans plus individualisés, réalisés au niveau de petits groupes ou pour des projets spécifiques.

Le FEM a tenu compte de certains de ces enseignements et les a intégrés dans la conception et l'exécution des projets. L'ESB de 2004 note par exemple que le FEM a su tenir compte de conclusions et de recommandations concernant des questions telles que la participation des parties prenantes à l'action du FEM et l'amélioration des liens avec les autres

secteurs de l'économie. Le FEM a tiré les leçons de l'expérience et les a intégrées à son action grâce au processus permanent d'examen et de modification du cycle des projets. Le groupe de suivi et d'évaluation a mené à bien cinq grandes évaluations depuis le Deuxième bilan, dont trois études sectorielles. Les plans d'action sont préparés de manière à donner suite aux recommandations résultant des Bilans globaux du FEM, des réunions de l'Assemblée, des réunions de reconstitution de la Caisse du FEM et d'autres travaux d'évaluation, et la mise en oeuvre des recommandations fait l'objet d'une évaluation périodique. La voie suivie par le BSE pour harmoniser et normaliser le suivi et l'évaluation, la constitution d'une équipe de coordination des opérations au sein du Secrétariat, et la poursuite des ateliers de dialogue avec les pays dans le cadre de l'Initiative pour l'organisation d'ateliers de dialogue national sont autant de signes attestant que les membres du réseau FEM sont en mesure de tirer les leçons de l'expérience et de les intégrer à leur action future.

En dépit de l'évidente capacité du FEM à assimiler les enseignements, les parties prenantes à son action semblent globalement d'accord – la mission d'évaluation a recueilli des propos très semblables de la part des services du Secrétariat, des Agents d'exécution, notamment au niveau national, des points focaux nationaux et de nombreuses ONG – sur le fait que les leçons tirées des projets pourraient être plus systématiquement intégrées. De récentes évaluations ont montré que les processus actuels ne permettent pas de tirer les enseignements des activités menées et qu'il convient de systématiser les quelques exemples existants. Faute de mécanisme à cet effet, il y a fort à craindre que des pratiques et des leçons importantes, sans parler des connaissances institutionnelles détenues par des individus, soient perdues en cours de route faute d'avoir été répertoriées.

En mai 2004, le Conseil a estimé que la gestion des connaissances était une fonction institutionnelle qui revenait en premier lieu au Secrétariat avec le soutien des Agents d'exécution. Dans le budget de fonctionnement approuvé à cette fin pour l'exercice 05 (GEF/C.23/9), 0,49 million de dollars étaient prévus pour la création d'un poste de spécialiste de la gestion des connaissances au sein du Secrétariat du FEM. Ce poste n'a toutefois toujours pas été pourvu.

**Systeme intégré de gestion.** Le système d'information sur la gestion et le suivi des projets (SIGP) a été créé en réponse au sentiment que la structure unique du FEM, organisée autour de partenariats multiples, ouverts et transparents, supposait

de nouvelles techniques de gestion, qui feraient notamment appel aux technologies modernes de l'information (GEF/C.14/9 1999).

Or, nous avons constaté que l'informatique de gestion du FEM comporte toujours de grandes faiblesses. Elle ne permet pas de recueillir l'information tout au long de la durée de vie des projets et de la diffuser régulièrement aux partenaires du FEM. Ces lacunes qui existent depuis la création du FEM rendent le suivi des activités très difficile à l'échelle du portefeuille. À tous les niveaux, les partenaires du FEM estiment que le SIGP n'est rien d'autre qu'un système d'approbation des projets ne répondant pas aux besoins de gestion et de suivi. De nombreux cadres du FEM sont même d'avis que, sous sa forme actuelle, il ne peut même pas être considéré comme un système intégré de gestion.

Le manque de transparence de l'information se fait sentir dans l'ensemble du réseau. En dépit de la recommandation formulée dans le Deuxième bilan, les intervenants des pays bénéficiaires ne reçoivent que très peu d'informations sur l'état d'avancement de leurs projets dans le cycle de projets. De plus, l'ESCC de 2004 a montré que la base de données du FEM n'était pas un outil d'analyse accessible aux parties extérieures au Secrétariat ; sa mise à jour est irrégulière, les données sur les résultats sont incomplètes et il y a de fréquentes contradictions entre cette base de données et celles des Agents d'exécution. Cette fonction est particulièrement mal dotée en ressources au sein du Secrétariat. L'absence d'un système intégré de gestion à la fois complet et bien administré au sein du FEM a de sérieuses répercussions sur l'ensemble du réseau. Comme l'indiquait encore l'ESCC de 2004, le passage d'une logique d'approbation de projets à la culture de résultats et de qualité préconisée par le Deuxième bilan restera un vœu pieux tant que les parties concernées auront autant de mal à savoir où en sont leurs projets. L'incapacité actuelle du FEM à assurer le suivi global de son portefeuille fait obstacle à la planification et à toute visée à long terme. Au demeurant, nous avons eu nous-mêmes de grandes difficultés à analyser les résultats obtenus dans les domaines d'intervention et au niveau du portefeuille global de projets en raison des insuffisances du système intégré de gestion.

### Recommandations

- *Le Secrétariat doit mettre au point un dispositif global de gestion de l'information pour le FEM. Englobant la gestion des connaissances et l'informatique de gestion, ce dispositif*

doit s'appuyer sur les systèmes en place dans les entités du FEM et sur une stratégie globale de gestion de l'information qu'il appartiendra aussi au Secrétariat d'élaborer.

Pour remédier aux insuffisances actuelles de la gestion des connaissances et du système intégré de gestion, la mission d'évaluation recommande que le FEM ajoute officiellement un volet « gestion de l'information » au mandat du Secrétariat. Ce volet, qui couvrira la gestion des connaissances et l'informatique de gestion, aura pour objectif fondamental la transparence de l'information à tous les niveaux du réseau du partenariat. Le FEM doit y allouer le temps et les ressources nécessaires, faire preuve de pragmatisme en s'appuyant sur les systèmes en place dans les entités du FEM (comme le réseau UNEP. net, le portail PNUD FEM et le système de gestion des connaissances de la Banque mondiale) et consacrer le temps nécessaire au recueil de l'information et surtout à sa diffusion à toutes les parties concernées par ses activités.

Dans un premier temps, le Secrétariat doit travailler avec les Agents d'exécution pour actualiser les données disponibles dans les systèmes actuels, ce qui permettra de disposer d'informations récentes et précises. Le système de gestion des connaissances et le système intégré de gestion doivent s'articuler sur les systèmes d'information existants — mais aujourd'hui incompatibles — des entités du FEM pour devenir un outil utile à l'échelle du réseau tout entier. Le Secrétariat doit parallèlement s'atteler à l'élaboration d'une stratégie de gestion de l'information<sup>20</sup> qui gouvernera les travaux visant à améliorer durablement la qualité de ses systèmes et les processus connexes. Cette stratégie doit porter sur tous les aspects de la gestion des connaissances et de l'information et couvrir au minimum les points suivants :

- les perspectives d'évolution et les problèmes en rapport avec la gestion de l'information au sein du réseau ;
- l'évaluation des forces et des faiblesses de la gestion actuelle de l'information ;
- des plans pour la refonte du système intégré de gestion et du système de diffusion des connaissances ;
- la description et les caractéristiques techniques de l'architecture technologique globale qui permettra

d'atteindre les buts et objectifs visés en matière de diffusion de l'information et de gestion intégrée<sup>21</sup> ;

- les changements devant être apportés aux structures d'organisation, aux effectifs et à la culture du FEM pour assurer la bonne mise en œuvre du système intégré de gestion et du système de gestion des connaissances, y compris les procédures d'assurance de la qualité et de gestion du contenu, afin de fournir une information précise, à jour et utilisable ; et,
- les objectifs d'étape et les indicateurs de performance nécessaires à l'évaluation des progrès du travail de gestion de l'information.

La mise en œuvre de la stratégie de gestion de l'information doit se traduire par :

- la création d'un système intégré de gestion à l'échelle de l'institution qui fournira des informations sur l'état d'avancement des projets depuis leur intégration au portefeuille de projets en instance jusqu'à leur achèvement. Ce système doit être accessible à tous les promoteurs de projets, à commencer par les points focaux techniques, qui pourront ainsi suivre l'état d'avancement de leurs projets (et des autres) tout au long du cycle, ce qui contribuera à l'ancrage des activités dans les pays. Les données au niveau de chaque projet doivent en outre être regroupées et analysées pour suivre les résultats obtenus, les mesurer, estimer leur rapport coût-efficacité, les comparer et les évaluer. Les données du système intégré de gestion doivent par ailleurs refléter la situation effective au sein du FEM et non les résultats escomptés (par exemple, des cofinancements en fin de projet venant s'ajouter à ceux mobilisés au moment de l'approbation des activités).
- la mise en place d'une infrastructure de partage des acquis permettant de dégager et de diffuser les enseignements tirés des projets, et d'échanger des informations et des connaissances avec les cercles de professionnels et l'ensemble des parties prenantes à l'action du réseau FEM.



# Références

## Documents du FEM

- BPS2004. See GEF/ME/C.24/Inf.1 (2004).
- CCPS2004. See GEF/ME/C.24/Inf.2 (2004).
- GEF. 1994. "Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility."
- GEF/C.7/Inf.5. 1996. "Incremental Costs." February.
- GEF/C.14/9. 1999. "FY01–FY03 Corporate Business Plan." November.
- GEF/C.22/6. 2003. "GEF Business Plan for FY05–07." October.
- GEF/C.23/4. 2004. "Terms of Reference for the Third Overall Performance Study of the GEF." May.
- GEF/C.23/Inf.4. 2004. "Review of GEF's Engagement with the Private Sector." Prepared by the GEFM&E. April.
- GEF/C.24/Inf.5. 2004. "GEF Project Cycle Update: Clarification of Policies and Procedures for Project Amendments and Drop/Cancellations." October.
- GEF/C.24/Inf.7. 2004. "Elements to Be Taken into Account in Funding the Implementation of NAPAs under the LDC Fund." October.
- GEF/C.24/9/Rev.1. 2004. "GEF Business Plan FY05–06." October.
- GEF/C.24/6/Rev.2. 2005. "Scope and Coherence of the Land Degradation Activities in the GEF." May.
- GEFM&E. 2002. "Monitoring and Evaluation Indicators for GEF International Waters Projects: M&E Working Paper 10." November.
- GEF/ME/C.24/Inf.1. 2004. "GEF Biodiversity Program Study 2004 (BPS2004)." September.
- GEF/ME/C.24/Inf.2. 2004. "GEF Climate Change Program Study 2004 (CCPS2004)." September.
- GEF/ME/C.24/Inf.3. 2004. "GEF Program Study on International Waters 2004 (IWPS2004)." October.
- GEF/ME/C.25/1. 2004. "GEF Annual Performance Report."
- GEF/R.3/38. 2000. "Third Replenishment Agreement." October 2000.
- GEF/R.4/7. 2005. "GEF-4 Programming Document." June.
- IWPS2004. See GEF/ME/C.24/Inf.3 (2004).

## Documents de la Convention

- UNEP. 2002. CBD COP Document UNEP/CBD/COP/6/INF/4. 2002. "Second Review of the Financial Mechanism for the CBD." Available at <http://www.biodiv.org/doc/meeting.aspx?lg=0&mtg=cop-06&tab=1>.

## Autres documents

- Goldsmith, Stephen, and William D. Eggers. 2004. "Governing by Network: The New Shape of the Public Sector." Washington, DC: Brookings Institution Press.
- IUCN. 2003. "2003 United Nations List of Protected Areas." Cambridge, U.K.: IUCN and UNEP WCMC.
- Milward, H. Brinton, and Keith G. Provan. 2003. "Managing Networks Effectively." Paper presented at the National Public Management Research Conference, Georgetown University, Washington, D.C. October.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organization*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- O'Toole, Laurence J., Jr. 1997. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration." *Public Administration Review* 57(1): 45–52.
- Provan, Keith, and Brinton Milward. 1995. "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems." *Administrative Science Quarterly* 40(1): 1–33.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks." *Public Administration Review* 61(4): 414–23.
- Rank, Olaf, and Andreas Wald. 2000. "A Methodological Framework for the Analysis of Network Organizations." 26th EIBA Conference, Maastricht (Netherlands).
- Reinicke, Wolfgang H., and Francis Deng. 2000. *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*. Ottawa, Canada: International Development Research Centre.
- UNEP. n.d. "IPCC/TEAP Special Report. Safeguarding the Ozone Layer and the Global Climate System: Issues Related to Hydrofluorocarbons and Perfluorocarbons." Available at <http://www.ipcc.ch/press/SPM.pdf>.
- Wells, Michael G., Mehreen Hosain, Bolaji Ogunseye, and Julio C. Tresierra. 2003. "Third Independent Evaluation of the GEF Small Grants Programme." GEF Small Grants Programme, New York.
- World Resources Institute. 2004. "Climate Data: Insights and Observations." Presentation by Jonathan Pershing at a COP 10 Side Event, Buenos Aires. December 13.

# Notes

1. La nature exacte du DAR reste à déterminer ; quoi qu'il en soit, un tel système passera par la mise en place de procédures à tous les niveaux, et notamment par l'adoption de mécanismes de décision, de suivi et d'évaluation, de sensibilisation et d'administration. Nos recommandations au sujet du DAR en tiennent compte. Ces mécanismes sont obligatoires quelle que soit la nature du DAR, et c'est à ce titre que nous faisons nos recommandations à ce stade théorique.
2. Nous avons ici retenu sur la définition des réseaux de M. O'Toole (1997, p. 45), à savoir des structures d'interdépendance à systèmes hiérarchiques multiples. Les réseaux incluent les coalitions, les alliances, les partenariats, etc. MM. Rank et Wald (2000, p. 3) définissent le réseau comme un ensemble bien défini, durable et structuré d'institutions semi-autonomes qui entretiennent de multiples rapports de réciprocité pour atteindre ensemble les objectifs du réseau.
3. D'après l'ESB de 2004, parmi les projets affichant de bons résultats en matière de viabilité à long terme, les projets de moyenne envergure l'emportent sur les projets de grande envergure à environ deux contre un, et parmi les projets comportant des faiblesses à ce niveau, les projets de grande envergure prévalent sur les projets de moyenne envergure à environ deux contre un.
4. Les projets plurinationaux couvrent plusieurs pays, les projets régionaux plus d'une région et les projets mondiaux plus de deux régions.
5. Les statistiques citées dans cette section sont tirées de l'examen de la cohorte de projets qui a fait l'objet de l'ESB de 2004.
6. On entend par réductions directes, des réductions tangibles des émissions de gaz carbonique directement attribuables à des activités spécifiques mises en œuvre au titre d'un projet et aux technologies que le projet a pour but de promouvoir. Les réductions indirectes correspondent à une estimation de l'effet d'entraînement des projets que génèrent les interventions du FEM.
7. Si le projet mis en œuvre dans le bassin du Danube et de la mer Noire a donné de bons résultats, tant du point de vue de ses effets que de ses impacts, la diminution des eaux de ruissellement chargées en azote est due en partie à l'effondrement de l'ex-Union soviétique.
8. La direction du FEM a noté que les indicateurs applicables à l'échelle des projets, qui sont cités dans le document de travail 10 sur le suivi et l'évaluation (2002), pourraient aussi tenir lieu d'indicateurs d'avancement des projets relatifs aux eaux internationales.
9. Les substances visées aux annexes A et B sont les CFC, les halons, le tétrachlorure de carbone et le 1,1,1-trichloroéthane (méthylchloroforme).
10. On entend par volume estimé la quantité de substances nocives pour l'ozone dont chaque projet national du FEM est censé permettre l'élimination.
11. Il s'agit d'une estimation approximative dans la mesure où les données de base entrant dans le calcul estimatif des volumes éliminés varient d'un projet à l'autre.
12. PNUE (2002).
13. L'Initiative pour l'organisation d'ateliers de dialogue national a pour but de favoriser l'intégration des activités du FEM dans les mécanismes nationaux de planification, et de promouvoir la coordination et les synergies entre les domaines d'intervention au niveau national en instaurant un processus de dialogue multipartite
14. La Stratégie d'aide aux pays met en place un système de soutien rattaché à la stratégie de développement du pays lui-même ainsi qu'à l'avantage comparatif du Groupe de la Banque mondiale par rapport aux autres bailleurs de fonds.
15. La définition du concept de réseau utilisée ici (voir la note 2) est celle d'O'Toole (1997, 45). On peut aussi se reporter à celle de Rank et Wald (2000, 3), signalée dans cette même note. Il est regrettable que les travaux publiés ne contiennent pas de typologie clairement établie de ces sous-types. En conséquence, la mission d'évaluation considère le FEM comme un réseau au sens large, au sens de la définition de O'Toole (1997). C'est d'ailleurs à ce niveau général que la plupart des études et des travaux de recherche semblent se reporter.
16. Une institution organisée en réseau doit avoir des critères d'évaluation différents de ceux d'une institution à organisation hiérarchique. Voir à ce sujet Provan et Milward (1995, 2001) ; Rank et Wald (2000).
17. La description des défis que doivent relever les réseaux est principalement inspirée des travaux de Morgan (1986) ; Rank et Wald (2000) ; Provan et Milward (1995, 2001) ; Milward et Provan (2003) ; Reinicke et Deng (2000) ; Goldsmith et Eggers (2004).
18. La gestion évolutive est définie comme la prise en compte des changements pouvant survenir dans la conception et l'exécution des projets du fait de l'évolution de la situation (contexte de mise en œuvre) afin d'atteindre les buts et objectifs des projets (GEF/C.24/Inf.5 (2004).
19. Voir la note 18.
20. Le Secrétariat a démarré une analyse des besoins du système intégré de gestion. Pour aussi nécessaire que soit cette étude, la mission d'évaluation la juge insuffisante à la mise en place d'un véritable dispositif de gestion de l'information. Le plan de gestion de l'information présenté ici fournira un cadre bien plus complet dans lequel s'intégrera l'analyse des besoins du système intégré de gestion. La mission d'évaluation considère que ces activités peuvent être conduites indépendamment l'une de l'autre, à condition que l'analyse des besoins du système intégré de gestion s'inscrive dans ce cadre plus large, qui reste l'objectif à atteindre.
21. Cette architecture devra être mise en place avec le soutien de la Banque mondiale et devra tenir compte des systèmes en place chez les partenaires du FEM.

## Annexe 1 : Mandat annoté de la mission d'évaluation

À des fins de clarification, nous avons apporté des précisions à bon nombre des points de notre mandat. Les interprétations que nous avons faites nous ont servi de définition pratique dans notre travail. La teneur de notre mandat, complétée de nos interprétations, est présentée ci-dessous.

### Point I : Résultats des activités et des programmes

Point IA : Quels ont été les impacts et les résultats quantitatifs et qualitatifs des activités du FEM au niveau local, régional et mondial dans les domaines d'intervention « diversité biologique », « changements climatiques », « eaux internationales » et « appauvrissement de la couche d'ozone » ?

- Par « impacts et résultats », nous entendons « résultats », au sens de ce terme dans notre mandat. Cette interprétation tient au fait que le mandat englobe les « produits, effets et impacts » sous le terme « résultats »<sup>1</sup>.

Point IB : Au cas où les impacts et autres résultats ne seraient pas quantifiables, quelles en sont les raisons ?

- Par « impacts et résultats », nous entendons « résultats », au sens de ce terme dans notre mandat (voir le Point IA ci-dessus).

Point IC : Les projets au titre des nouveaux domaines d'intervention « dégradation des sols » et « polluants organiques persistants » tiennent-ils compte des priorités mondiales ?

- Explicite.

Point ID : Quels sont les facteurs clés qui ont permis d'obtenir des effets positifs sur l'environnement mondial ?

- Explicite.

Point IE : À l'origine, comment se faisait la répartition géographique des ressources du FEM et cette allocation prenait-elle en compte les priorités stratégiques ?

- Explicite.

### Point II : Pérennité des résultats

Point IIA : Dans quelle mesure les effets positifs souhaités sur l'environnement mondial perdurent-ils une fois achevés les projets du FEM ?

- Explicite.

Point IIB : Quels sont les facteurs clés qui déterminent la pérennité des projets du FEM ?

- Selon notre interprétation, il s'agit davantage de la pérennité des effets positifs sur l'environnement mondial que de la pérennité des projets du FEM.

Point IIC : Dans quelle mesure l'adhésion des pays, la participation des parties prenantes à l'élaboration et à l'exécution des projets, et l'obtention d'effets positifs sur l'environnement local renforcent-elles la pérennité des activités financées par le FEM ?

- Selon notre interprétation, il s'agit davantage de pérennité des résultats que de pérennité des activités.

### Point III : Influence des opérations du FEM sur d'autres institutions et questions connexes

Point IIIA : Dans quelle mesure le FEM remplit-il avec succès son rôle catalyseur qui consiste à mobiliser des ressources supplémentaires ; obtenir des résultats par des projets innovants, des projets témoins et la transposition des acquis ; encourager la coopération internationale sur les questions environnementales ; intégrer les questions environnementales aux activités des institutions partenaires et faire participer le secteur privé aux projets et au cofinancement ?

- Selon notre interprétation, cette question se subdivise en quatre points distincts, à savoir : 1) mobiliser des ressources supplémentaires en faisant appel aux secteurs

privé et public ; 2) obtenir des résultats par l'exécution de projets innovants, de projets témoins et la transposition des acquis ; 3) encourager la coopération internationale sur les questions environnementales ; et 4) intégrer les questions environnementales aux activités des institutions partenaires. Suite aux précisions apportées au champ couvert par notre mandat, les points 1 et 4 ont été regroupés sous le point 1.

Point IIIB : Quels sont les principaux domaines d'activité ayant un effet d'entraînement et quels sont les points à prendre en compte pour renforcer cette dynamique ?

- Selon notre interprétation, il s'agit davantage des facteurs que des domaines d'activité déterminant cette dynamique.

#### **Point IV : Incidence de la structure institutionnelle et des procédures du FEM sur les résultats**

Point IVA : Les entités du FEM — les Agents et Organismes d'exécution, le Secrétariat, le STAP et l'Administrateur de la Caisse — s'acquittent-elles de leurs fonctions respectives de manière satisfaisante, souple et efficace par rapport aux coûts ?

- Explicite.

Point IVB : Que peut-on dire de l'efficacité économique et de la souplesse des projets du FEM par rapport aux projets d'autres institutions internationales similaires ?

- Explicite.

Point IVC : Les politiques et programmes du FEM prennent-ils suffisamment en compte les objectifs des Conventions pour lesquelles le Fonds joue un rôle de mécanisme financier ?

- Explicite.

Point IVD : La composition, la structure et la répartition des rôles et responsabilités du FEM sont-elles compatibles avec le mandat et les opérations de l'institution ?

- Explicite.

Point IVE : Le Secrétariat et les institutions partenaires du FEM prennent-ils suffisamment en compte les priorités nationales ?

- Selon notre interprétation, il s'agit des priorités nationales des pays bénéficiaires.

Point IVF : Le FEM tient-il compte des capacités différentes des pays tels que les petits États insulaires en développement (PEID), les pays les moins avancés (PMA), les économies émergentes ?

- Par « économies émergentes », nous entendons « pays en transition ».

Point IVG : Dans quelle mesure le Groupe et le processus de suivi et d'évaluation sont-ils efficaces ?

- Explicite.

#### **Point V : Influence des modalités d'exécution du FEM**

Point VA : Quels sont les facteurs qui ont une influence sur les résultats à tous les stades du cycle des projets du FEM ?

- Explicite.

Point VB : Les enseignements tirés des projets et les commentaires reçus sont-ils dûment pris en compte au moment de la conception et de l'exécution des activités ?

- Explicite.

Point VC : Quels sont les progrès accomplis en matière d'application des principales recommandations pratiques du Conseil ?

- Explicite.

#### **Note**

1. Par « résultats », on entend les produits, effets et impacts des projets et programmes exécutés. Ils englobent les produits, effets et impacts, qu'ils soient positifs ou négatifs, prévus ou imprévus (voir note 2 de la « Version intégrale du mandat de la mission d'évaluation »).



# Annexe 2 : Version intégrale du mandat de la mission chargée du troisième bilan global du FEM

(Approuvé par le Conseil du FEM le 21 mai 2004)

## Présentation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM)

1. L'Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial tel qu'amendé par la deuxième Assemblée du FEM, définit le mandat de l'institution comme suit :

*Le FEM, en se fondant sur la collaboration et le partenariat des Agents d'exécution, fait fonction de mécanisme de coopération internationale dans le but de fournir, à titre gracieux ou à des conditions libérales, des moyens de financement nouveaux et supplémentaires destinés à couvrir les surcoûts convenus de mesures visant à améliorer la protection de l'environnement mondial dans les domaines d'intervention ci-après : a) diversité biologique ; b) changement climatique ; c) eaux internationales ; d) dégradation des sols ; essentiellement par la désertification et le déboisement ; e) appauvrissement de la couche d'ozone ; et f) polluants organiques persistants (POP).*

2. Le FEM est gouverné par un Conseil dont les tâches administratives sont assurées par un Secrétariat. Il compte trois Agents d'exécution (le PNUE, le PNUD et la Banque mondiale), sept Organismes d'exécution<sup>1</sup> et un Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP). Il travaille en étroite collaboration avec les États et coopère aussi avec les ONG, la société civile et le secteur privé.

3. Le FEM joue un rôle de mécanisme financier pour la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

4. Au cours des dix premières années de son existence, le FEM a fourni environ 4,5 milliards de dollars de financement au titre de près de 1 200 projets dans plus de 140 pays. Les trois milliards de dollars correspondant à la troisième reconstitution des ressources de la Caisse du FEM pour la période allant de juillet 2002 à juin 2006, troisième phase du FEM (FEM-3), sont liés à l'engagement d'appliquer un ensemble de recommandations pratiques comprenant une série d'objectifs à atteindre avant novembre 2004.

5. En 1993, le FEM a fait une évaluation indépendante de sa phase pilote. En 1997 et 2001, c'est l'ensemble du FEM restructuré qui a été évalué. Toutes ces évaluations ont alimenté les délibérations de la reconstitution des ressources du FEM et de l'Assemblée. Le Conseil a décidé que le troisième bilan global du FEM devrait être fait par une entité externe et indépendante, et que l'exercice devait être entrepris à temps pour que ses conclusions puissent être prises en compte dans le cadre des négociations de la quatrième reconstitution des ressources prévue en 2005.

## Objectifs du Troisième bilan

6. Le troisième bilan global du FEM a pour objet de déterminer dans quelle mesure le FEM a atteint ou est en passe d'atteindre les principaux objectifs énoncés dans l'Instrument du FEM et les décisions ultérieures prises par le Conseil et l'Assemblée, y compris dans des documents clés tels que la Stratégie opérationnelle et les Recommandations pratiques de la troisième reconstitution des ressources de la Caisse du FEM. Le portefeuille continuant de monter en puissance, le

Troisième bilan portera, plus que les précédents, sur les effets des programmes et des projets, la pérennité et le caractère transposable de ces effets et les progrès réalisés au plan des impacts. L'étude sera axée sur cinq grandes parties :

- a) *[I] Résultats des opérations et des programmes*<sup>2</sup> : [A] Quels ont été les impacts et résultats quantitatifs et qualitatifs des activités du FEM au niveau local, régional et mondial dans les domaines d'intervention « diversité biologique », « changements climatiques », « eaux internationales » et « appauvrissement de la couche d'ozone » ? [B] Au cas où les impacts et autres résultats ne seraient pas quantifiables, quelles en sont les raisons ? [C] Les projets au titre des nouveaux domaines d'intervention « dégradation des sols » et « polluants organiques persistants » tiennent-ils compte des priorités mondiales ? [D] Quels sont les facteurs clés qui ont permis d'obtenir des effets positifs sur l'environnement mondial ? [E] À l'origine, comment se faisait la répartition géographique des ressources du FEM et cette allocation prenait-elle en compte les priorités stratégiques ?
- b) *[II] Pérennité des résultats* : [A] Dans quelle mesure les effets positifs souhaités sur l'environnement mondial perdurent-ils une fois achevés les projets du FEM ? [B] Quels sont les facteurs clés qui déterminent la pérennité de ces projets ? [C] Dans quelle mesure l'adhésion des pays, la participation des parties prenantes à l'élaboration et à l'exécution des projets et l'obtention d'effets positifs sur l'environnement local renforcent-elles la pérennité des activités financées par le FEM ?
- c) *[III] Influence des opérations du FEM sur d'autres institutions et questions connexes* : [A] Dans quelle mesure le FEM remplit-il avec succès son rôle catalyseur qui consiste à mobiliser des ressources supplémentaires ; obtenir des résultats par l'exécution de projets innovants, de projets témoins et la transposition des acquis ; encourager la coopération internationale sur les questions environnementales ; intégrer les questions environnementales aux activités des institutions partenaires et faire participer le

secteur privé aux projets et au cofinancement ? [B] Quels sont les principaux domaines d'activité ayant un effet d'entraînement et quels sont les points à prendre en compte pour renforcer cette dynamique ?

- d) *[IV] Incidence de la structure institutionnelle et des procédures du FEM sur les résultats* : [A] Les entités du FEM — les Agents et Organismes d'exécution, le Secrétariat, le STAP et l'Administrateur de la Caisse — s'acquittent-elles de leurs fonctions respectives de manière satisfaisante, souple et efficace par rapport aux coûts ? [B] Que peut-on dire de l'efficacité économique et de la souplesse des projets du FEM par rapport aux projets d'autres institutions internationales similaires ? [C] Les politiques et programmes du FEM prennent-ils suffisamment en compte les objectifs des Conventions pour lesquelles le Fonds joue un rôle de mécanisme financier ? [D] La composition, la structure et la répartition des rôles et responsabilités du FEM sont-elles compatibles avec le mandat et les opérations de l'institution ? [E] Le Secrétariat et les institutions partenaires du FEM prennent-ils suffisamment en compte les priorités nationales ? [F] Le FEM tient-il compte des capacités différentes des pays tels que les petits États insulaires en développement (PEID), les pays les moins avancés (PMA), les économies émergentes ? [G] Quelle est l'efficacité du Groupe et du processus de suivi et d'évaluation ?
- e) *[V] Influence des modalités d'exécution du FEM* : [A] Quels sont les facteurs qui ont une influence sur les résultats à tous les stades du cycle des projets du FEM ? [B] Les enseignements tirés des projets et les commentaires reçus sont-ils dûment pris en compte au moment de la conception et de l'exécution des activités ? [C] Quels sont les progrès accomplis en matière d'application des principales recommandations pratiques du Conseil ?

**7.** Plus précisément, la mission d'évaluation devra : a) évaluer l'ensemble des impacts et autres résultats obtenus au cours de la période allant de la restructuration du FEM, en 1994, à juin 2004 ; b) évaluer l'efficacité des politiques, stratégies et programmes du FEM ; c) étudier les principaux facteurs ayant

une influence sur la réalisation des objectifs du FEM et examiner les obstacles éventuels à la réalisation de ces objectifs ; d) tirer les enseignements clés et donner au Conseil des recommandations claires et concrètes sur la façon de renforcer l'aide du FEM pour que celle-ci ait davantage d'effets positifs sur l'environnement mondial.

**8.** La mission d'évaluation examinera aussi les résultats du FEM en matière d'application de la Stratégie opérationnelle, à savoir les dix principes opérationnels visés dans la Stratégie et leur pertinence dans le cadre de la préparation et de l'exécution des programmes du FEM. La mission examinera et évaluera également l'efficacité des instruments d'aide tels que le Programme de microfinancements.

## Portée et orientation du Troisième bilan

**9.** Le Troisième bilan couvrira cinq grands thèmes :

### **1) Résultats des activités du FEM. La mission d'évaluation cherchera à :**

- a) évaluer les impacts et autres résultats quantitatifs et qualitatifs sur l'environnement local, régional et mondial ainsi que les autres résultats des activités du FEM achevés ou en cours dans les domaines d'intervention « diversité biologique », « changements climatiques » et « eaux internationales », en particulier les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de résultats de FEM-3<sup>3</sup> liés aux projets approuvés depuis juillet 2002. Au besoin, la mission expliquera pourquoi les impacts ne sont pas quantifiables (par exemple, projets mal conçus ou données témoins inadéquates) ;
- b) s'agissant des deux nouveaux domaines d'intervention « dégradation des sols » et « polluants organiques persistants », se pencher sur les mesures initiales qui ont été prises et voir dans quelle mesure les projets du FEM tiennent compte des priorités mondiales en la matière ;

- c) s'agissant de l'étude sur la couche d'ozone réalisée par le Groupe de suivi et d'évaluation du FEM en 2000<sup>4</sup>, mettre à jour les résultats et l'impact de l'élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone ;

- d) identifier les facteurs clés qui ont une influence sur l'obtention des résultats tels que les cadres d'orientation, les stratégies, les capacités institutionnelles et les questions de mise en œuvre.

### **2) Pérennité des résultats au niveau national.**

#### **La mission d'évaluation cherchera à :**

- a) évaluer dans quelle mesure les effets positifs des activités du FEM sur l'environnement mondial continuent ou sont susceptibles de continuer une fois les projets achevés. Chaque domaine d'intervention sera passé en revue ;
- b) identifier les facteurs clés qui déterminent la pérennité des résultats, qu'ils soient financiers, économiques, sociaux, écologiques, institutionnels ou autre, et étudier leur impact sur la performance du FEM.

### **3) Rôle catalyseur du FEM. La mission cherchera à :**

- a) évaluer dans quelle mesure le FEM a joué un rôle catalyseur dans chaque domaine d'intervention en : a) mobilisant des ressources supplémentaires auprès des secteurs public et privé ; b) obtenant des résultats par la mise en œuvre de projets innovants, l'exécution de projets témoins et la transposition des acquis ; c) encourageant la coopération internationale sur les questions environnementales ; et d) intégrant les questions environnementales aux activités des Agents et Organismes d'exécution ainsi qu'aux politiques et programmes des gouvernements nationaux ;
- b) identifier les domaines et/ou questions clés pouvant avoir un effet d'entraînement et voir comment le FEM réagit devant ces opportunités.

#### **4) Politiques, structure institutionnelle et partenariats du FEM. La mission d'évaluation cherchera à :**

- a) déterminer si les politiques et programmes du FEM prennent suffisamment en compte les objectifs et orientations des Conventions pour lesquelles le FEM joue un rôle de mécanisme financier ;
- b) évaluer la performance et l'efficacité économique des Agents et Organismes d'exécution du FEM lors de la préparation, de l'approbation et de la mise en œuvre des projets, ainsi que le rôle des Agents d'exécution en tant que prestataires des services institutionnels du FEM ;
- c) examiner si la composition, la structure et la répartition des rôles et responsabilités du FEM sont bien adaptées au mandat et aux activités de l'institution ;
- d) évaluer dans quelle mesure la coopération entre les entités du FEM — le Secrétariat, les Agents et Organismes d'exécution, le STAP et l'Administrateur — a une influence sur l'évolution du portefeuille du FEM et sur ses résultats. Voir aussi l'efficacité de la communication et de la diffusion de l'information entre les entités et les parties prenantes ou au sein de ces groupes, sans oublier les Conventions pour lesquelles il joue un rôle de mécanisme financier ;
- e) évaluer la suite donnée aux décisions du Conseil par le Secrétariat du FEM et les Agents et Organismes d'exécution ;
- f) évaluer dans quelle mesure le Secrétariat ainsi que les Agents et Organismes d'exécution prennent en compte les priorités nationales et les stratégies de l'institution, et dans quelle mesure ils parviennent à mobiliser des cofinancements et intégrer les objectifs et activités du FEM à leurs propres programmes d'aide au développement ;
- g) examiner l'efficacité des stratégies, des activités de sensibilisation et du dialogue du FEM avec différents acteurs pour établir des partenariats et promouvoir les effets positifs sur l'environnement mondial. Il faudra évaluer avant tout la participation du secteur privé, de la société civile et des populations locales et recommander des solutions visant à améliorer cette participation. À cet égard, les questions d'égalité entre hommes et femmes seront prises en compte ;

- h) voir comment la coopération entre les entités du FEM au niveau national a un impact sur la préparation et l'exécution des portefeuilles nationaux ;
- i) évaluer l'efficacité du Groupe de suivi et d'évaluation en tant que service et l'efficacité de ses processus.

#### **5) Processus d'exécution des projets du FEM. La mission d'évaluation cherchera à :**

- a) étudier les facteurs et stratégies qui influent sur la performance et les résultats au cours des trois phases principales du cycle des projets : a) conception et approbation ; b) exécution et c) suivi et évaluation. Chaque fois que cela est pertinent et possible, la mission fera la distinction entre les divers types de pays bénéficiaires tels que les économies émergentes, les petits États insulaires en développement (PEID) et les PMA ;
- b) voir si les enseignements tirés des projets et les observations des membres du Conseil ont été dûment pris en compte dans la conception et l'exécution des activités. La mission d'évaluation recommandera des solutions visant à simplifier, harmoniser les processus et à les rendre plus efficaces. Elle s'attachera plus particulièrement à évaluer la capacité des pays à préparer et exécuter des projets du FEM ;
- c) évaluer les progrès en matière d'application des Recommandations pratiques de la troisième reconstitution des ressources de la Caisse du FEM.

### **Exécution du bilan et participation des différents acteurs**

**10.** Le troisième bilan global du FEM couvrira la période allant de mai à juin 2004 à avril 2005 et sera effectué par une équipe indépendante et externe d'experts<sup>5</sup>.

**11.** Les activités du FEM font intervenir tout un éventail d'acteurs. Cette participation est l'un des critères clés d'évaluation de la performance. Par conséquent, la mission d'évaluation consultera le Secrétariat du FEM, le Groupe de suivi et d'évaluation, les Agents et Organismes d'exécution, les pays membres, l'Administrateur, le STAP, les Secrétariats des



Conventions pour lesquelles le FEM joue un rôle de mécanisme financier, les bénéficiaires directs des projets ainsi que certaines organisations qui cofinancent les projets et programmes de l'institution. D'autres partenaires clés tels que le secteur privé et les ONG seront également consultés.

**12.** La mission ne fera aucun exclu et fera preuve de transparence. Pour assurer la transparence et une bonne communication, elle proposera des mesures visant la participation des acteurs, les consultations et la coopération avec les principaux partenaires. Ces mesures peuvent inclure des consultations en marge des réunions du Conseil ainsi que des réunions régionales ou internationales portant sur l'environnement ; des manifestations régionales ou locales et des activités de sensibilisation par voie électronique ou autre.

**13.** En guise de préparation au troisième bilan global, le Groupe de suivi et d'évaluation réalise des études sectorielles des trois domaines d'intervention principaux du FEM, à savoir la diversité biologique, les changements climatiques et les eaux internationales. En outre, le Groupe a effectué des rapports d'exécution annuels, plusieurs études spéciales, y compris une analyse détaillée des effets positifs des projets du FEM sur l'environnement local, et des dispositions financières relatives aux projets liés à la diversité biologique. Les études sectorielles et les études spéciales seront effectuées par des équipes constituées de consultants indépendants et d'agents du groupe de suivi et d'évaluation. La mission d'évaluation examinera les documents disponibles du Groupe de suivi et d'évaluation et les enseignements qui en découlent, verra dans quelle mesure utiliser ces documents pour évaluer l'état du portefeuille actuel et déterminer s'il faut entreprendre d'autres activités telles que la collecte et l'analyse de données, l'examen des projets sur dossier ou sur site. Une fois ces documents analysés, il sera possible aussi de savoir s'il est nécessaire d'entreprendre d'autres activités pour combler les vides constatés.

## La mission d'évaluation

**14.** La composition de la mission d'évaluation, qui comprendra de 6 à 9 membres<sup>6</sup>, reflètera l'indépendance et l'objet de l'exercice. L'étude sera dressée par un cabinet ou un groupe de cabinets justifiant d'une expérience internationalement reconnue dans les domaines de l'évaluation, du développement international et de la réalisation de missions complexes,

et ne pouvant être en situation de conflit d'intérêt par rapport au contrat (voir par. 16 plus bas). Ce cabinet ou groupe de cabinets aura un membre/associé de haut rang qui sera chargé de superviser le travail de la mission d'évaluation, d'assurer une liaison régulière avec le directeur du Groupe de suivi et d'évaluation et de veiller à la fourniture en temps voulu des documents prévus dans le contrat. La mission comprendra au moins six membres principaux.

Compte tenu de la portée de l'étude, les membres de la mission d'évaluation auront les compétences suivantes :

- une solide expérience de l'évaluation des projets, et notamment des techniques d'évaluation de la performance des organisations, des programmes et des activités thématiques ;
- une connaissance approfondie des questions liées à l'environnement mondial et au développement durable<sup>7</sup> ;
- une connaissance poussée des questions connexes d'analyse des politiques et de développement social et économique ;
- de solides connaissances financières ;
- une connaissance particulière des institutions et organisations ; et
- une bonne connaissance des méthodes de gestion des projets dans le cadre de l'aide internationale au développement de façon à placer l'analyse dans son contexte et mesurer les apports des projets.

Le chef de mission sera un cadre de haut niveau ayant une grande expérience internationale dans le domaine de l'évaluation. Il aura des connaissances et une expérience reconnues en matière de réflexion et de conseil stratégiques, d'évaluation de programmes complexes et de supervision d'équipes.

**15.** Tous les membres de la mission ainsi que les consultants seront choisis au mérite. Au moment de constituer l'équipe et de réaliser l'étude, les questions de répartition géographique et de parité entre les sexes seront prises en considération. La participation de consultants locaux et régionaux sera également prise en compte pour renforcer la qualité de l'étude. Les

membres de la mission resteront impliqués pendant toute la durée de l'étude. Chaque membre devra :

- être titulaire d'une maîtrise ou d'un diplôme équivalent en sciences sociales ou naturelles, ou dans des disciplines connexes ;
- avoir au moins 10 ans d'expérience dans les domaines de l'évaluation, de la recherche, de l'environnement et du développement ; au moins 15 ans d'expérience pour le chef de mission et les autres membres clés de l'équipe ;
- faire état d'au moins cinq ans d'expérience dans les pays en développement ou en transition ;
- avoir travaillé sur des programmes de développement multilatéraux, bilatéraux ou nationaux ;
- pouvoir travailler aisément et efficacement en équipe, en respectant des délais serrés. Être prêt à travailler dans un environnement multiculturel et à effectuer des déplacements internationaux ;
- avoir une capacité avérée à produire des analyses de haute qualité ;
- être disponible pour 80 jours au moins entre juin 2004 et mai 2005, aux périodes clés de l'étude ;
- savoir très bien rédiger et communiquer en anglais ; la connaissance de l'espagnol ou du français est souhaitable.

**16.** Cet exercice sera une évaluation indépendante ayant pour but de donner des avis professionnels, objectifs et neutres. Par conséquent, les membres de la mission d'évaluation n'auront aucun conflit d'intérêt, réel ou apparent, avec d'autres missions, passées, présentes ou futures, ou avec leurs propres institutions. Ils seront indépendants par rapport aux entités du FEM et aux États membres. Aucun membre de l'équipe ni aucun cabinet ne pourra prendre part à l'étude si cette participation risque d'entraîner un conflit d'intérêt avec des obligations antérieures ou actuelles envers d'autres clients, ou si la condition d'indépendance ne peut être garantie.

Sans préjudice de la portée générale de cette règle, la partie contractante et les membres de la mission doivent répondre aux conditions suivantes :

- ne pas être parallèlement chargé (en tant que partie contractante) d'une mission pour le compte du Secrétariat du FEM ou du STAP, des services responsables du FEM au sein des Agents ou Organismes d'exécution (ci-après collectivement dénommés « institutions du FEM<sup>8</sup> ») ; ne pas être employé au même moment dans les services d'un État membre ou d'une entité appartenant à un État membre ; sont exclus les établissements d'enseignement publics, à savoir les universités, ou leurs équivalents, ainsi que les institutions de recherche affiliées à des universités, à condition que leur indépendance soit établie ;
- ne pas avoir travaillé pour le compte du Secrétariat du FEM, ou assuré la supervision ou la gestion d'activités liées au FEM, y compris la réalisation d'examens ou audits et d'évaluations externes ; ne pas avoir plus de 15 % de jours de travail dans le cadre d'activités liées au FEM au cours des cinq dernières années<sup>9</sup>.
- ne pas avoir obtenu, au cours des cinq dernières années, en moyenne, directement ou à travers un employeur, plus de 35 % de ses financements, contrats ou revenus d'une seule et même source dont l'activité relève de l'environnement ou d'une administration chargée des affaires internationales ou de l'aide au développement dans l'un quelconque des États membres ; ou plus de 20 % d'une seule et même institution du FEM.

En outre, le candidat retenu ne pourra pas répondre aux appels d'offres du FEM pendant un an à compter de la fin de l'évaluation, sauf dans le cadre des prorogations de l'évaluation requises par le Conseil du FEM.

**17.** Le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale, service totalement indépendant, sera responsable de la sélection (y compris la publication et l'examen des manifestations d'intérêt, et la mise en place d'un mode de sélection transparent et faisant appel à la concurrence) et de la formation de l'équipe chargée de réaliser l'étude conformément au mandat. L'équipe devra être complètement constituée avant juin 2004.

**18.** Une fois le travail commencé, le nouveau responsable du Groupe de suivi et d'évaluation du FEM, désormais indépendant, sera chargé de la supervision du processus, veillant surtout à la bonne exécution du mandat confié à la mission. Le Groupe de suivi et d'évaluation indiquera à la mission les

documents et sources de données à consulter. Il fournira un appui technique et administratif par exemple pour préparer les contrats ou organiser des visites sur place et des consultations régionales. Le Groupe présentera aussi des observations par écrit sur tous les documents produits par la mission d'évaluation.

**19.** Par ailleurs, le Secrétariat ainsi que les Agents et Organismes d'exécution du FEM devront répondre rapidement et totalement aux demandes d'informations ou de documentation de la mission d'évaluation, et fournir un appui logistique pour les visites sur place.

## Méthodologie

**20.** La complexité des questions, le cadre organisationnel et l'ampleur des résultats couverts dans le Troisième bilan requièrent un mode d'évaluation cohérent et précis. La grande difficulté est de mettre en place un cadre d'étude rendant compte de la hiérarchie des résultats obtenus au niveau des projets, des programmes et des domaines d'intervention tout en analysant la performance générale au niveau organisationnel et institutionnel, et dans tous les domaines et thèmes communs. La mission d'évaluation exposera en détail ce cadre d'étude dans son Rapport initial auquel sera joint un plan d'exécution.

**21.** La méthode retenue doit être conforme aux meilleures pratiques établies dans le mandat du Groupe indépendant de suivi et d'évaluation (approuvé par le Conseil le 28 juillet 2003), notamment les modes de sélection aléatoire, et prendre en compte les cinq grands thèmes de l'étude, en maintenant l'équilibre entre les modes opératoires suivants :

- analyser les données et informations disponibles obtenues à partir d'études sur dossier et sur place ;
- engager des consultations au moyen de techniques participatives appropriées faisant directement intervenir les acteurs et les bénéficiaires internationaux, nationaux et locaux dans le cadre de réunions régionales ou nationales, de rencontres lors d'événements internationaux, d'enquêtes ou de questionnaires, de réunions de groupes thématiques, etc. ;

- organiser des entretiens avec les intervenants clés, notamment les bénéficiaires des projets, les groupes de proximité, les ONG et les organisations de la société civile, le secteur privé ainsi que le Secrétariat du FEM, les Agents et Organismes d'exécution, les membres du Conseil et les représentants des Secrétariats des Conventions des Nations Unies pour lesquelles le FEM joue un rôle de mécanisme financier ;
- prévoir des visites sur place, en principe dans 10 à 15 pays, choisis sur la base des critères définis dans le Rapport initial et des meilleures pratiques en matière de sélection aléatoire. Ces critères peuvent inclure : a) le nombre de projets du FEM et le montant des fonds alloués ; b) la représentation des projets des différents domaines d'intervention ; c) les résultats des projets ; d) la diversité des formules institutionnelles mises en place en réponse aux initiatives du FEM ; e) les disparités géographiques et autres entre les régions et les pays ; f) les déficits d'information ;
- appliquer toute autre méthode susceptible de produire des informations de base (examen de certains projets, études de cas, monographies nationales, analyses temporelles, etc.).

## Produits

**22.** Dans les trois mois suivant sa mise en place, la mission d'évaluation produira un Rapport initial qui sera communiqué au Conseil<sup>10</sup>, au Secrétariat et au Groupe de suivi et d'évaluation du FEM pour avis. Le Rapport initial fournira un cadre d'étude détaillé, transparent et pratique, et présentera, au moins :

- l'objet et la portée de l'étude définis dans le mandat ;
- les autres domaines ou questions qui feront l'objet d'une étude approfondie (domaines d'intervention, priorités stratégiques, questions intersectorielles, projets au niveau national, régional et mondial), critères de sélection ;
- la démarche retenue pour traiter les cinq grands thèmes du Troisième bilan ;

- les données et informations requises, la disponibilité de ces informations, et la manière de traiter les lacunes existant dans les données. Les données et l'analyse seront ventilées par sexe si nécessaire ;
- la stratégie et les mécanismes visant la participation des différents acteurs, la communication, les consultations et la coopération avec les partenaires clés ;
- le plan de l'étude et le programme de travail, y compris les visites sur place ainsi que les responsabilités précises et les produits attendus de la mission d'évaluation ;
- les relations éventuelles avec le Conseil et les rapports provisoires devant être présentés au Conseil.

**23.** Les principaux produits du travail de la mission sont le rapport provisoire général qui doit être présenté au Conseil au plus tard au premier trimestre de l'année 2005 ; et le rapport final au Conseil, assorti des annexes correspondantes détaillées, prévu pour le deuxième trimestre de 2005. Ce rapport final comprendra :

- un résumé analytique présentant des constatations et recommandations précises et concrètes ;
- une présentation générale de l'étude et de son contexte ;
- l'analyse des résultats et de la performance pour les cinq grands thèmes de l'étude ;
- les questions stratégiques clés ;
- les enseignements tirés des actions menées ;
- les principales constatations et recommandations ;
- les annexes, s'il y a lieu.

**24.** La mission d'évaluation remettra aussi au Groupe de suivi et d'évaluation du FEM des rapports sur l'état d'avancement de ses travaux conformément au Rapport initial, ou sur demande du Conseil pendant l'exécution du Troisième bilan. Une fois l'étude achevée, la mission communiquera, sur demande, les documents ou études à l'appui du rapport principal.

## Notes

- 1 Les Organismes d'exécution sont les quatre grandes banques de développement régionales (la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque interaméricaine de développement), et trois agences spécialisées (le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).
- 2 Par « résultats », on entend les produits, effets et impacts des projets et programmes exécutés. Ils englobent les produits, effets et impacts, qu'ils soient positifs ou négatifs, prévus ou imprévus.
- 3 Les objectifs de résultats de FEM-3 font l'objet du document GEF/C.21/Inf.11.
- 4 Study of Impacts of GEF Activities on Phase-Out of Ozone Depleting Substances (GEF Evaluation Report # 1-00).
- 5 Conformément au mandat du Groupe de suivi et d'évaluation du FEM approuvé par le Conseil, les bilans sont réalisés par des intervenants externes sous la responsabilité du Groupe.
- 6 Le budget prévoit un chef de mission recruté à temps complet et cinq autres consultants sur cinq mois entre juin 2004 et mai 2005.
- 7 Il ne serait pas réaliste de tenter de réunir les compétences couvrant l'ensemble des domaines d'intervention et programmes d'opérations du FEM ; en cas de besoin, il sera fait appel à des compétences techniques particulières pendant une période déterminée.
- 8 On entend par « services responsables du FEM au sein des Agents ou Organismes d'exécution », les services dans ces institutions chargés des activités relatives aux projets du FEM, des activités du FEM ou, de manière plus générale, des activités liées à l'environnement. Par exemple, une partie contractante peut signer parallèlement avec la Banque mondiale un contrat sur des projets liés au sida, mais non sur des projets liés à l'environnement.
- 9 On entend par « activités liées au FEM », des activités financées par le FEM ou des activités financées par les Agents ou Organismes d'exécution entreprises conjointement avec des activités financées par le FEM.
- 10 Le Rapport initial sera communiqué au Conseil pour lui fournir des informations à titre indicatif.



## Sigles et abréviations

BSE	Bureau du suivi et de l'évaluation du FEM
CDB	Convention sur la diversité biologique
CCNUCC	Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CFC	Chlorofluorocarbones
CMSC	Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature
CNULD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
CO <sub>2</sub>	Dioxyde de carbone
DAR	Dispositif d'allocation des ressources
ESB	Étude sectorielle « biodiversité »
ESCC	Étude sectorielle « changement climatique »
ESEI	Étude sectorielle « eaux internationales »
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FEM-1	FEM restructuré (exercices 95-98)
FEM-2	Exercices 99-02
FEM-3	Exercices 03-06
FEM-4	Exercices 07-10
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GES	Gaz à effet de serre
GSE	Groupe de suivi et d'évaluation du FEM
GETE	Groupe de l'évaluation technique et économique
HCFC	Hydrochlorofluorocarbones
HFC	Hydrofluorocarbones
MDP	Mécanisme pour un développement propre
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PANA	Programme d'action national pour l'adaptation au changement climatique
PDO	Potentiel de destruction de l'ozone
PIED	Petits États insulaires en développement
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
Réseau IW : LEARN	Réseau de partage des savoirs et des ressources sur les eaux internationales
SAO	Substance(s) appauvrissant la couche d'ozone
SIG	Système(s) intégré(s) de gestion
SIGP	Système d'information sur la gestion et le suivi des projets
STAP	Groupe consultatif pour la science et la technologie
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (Union mondiale pour la nature)

# Photos

Arrière-plan première de couverture et deuxième de couverture : © Grant V. Faint/Getty Images.  
Première de couverture (sens des aiguilles d'une montre) : © Plush Studios/Getty Images, © S. Meltzer/PhotoLink/Getty Images, © Don Farrall/Getty Images, © H.Castro, © Curt Carnemark/Banque mondiale.  
Deuxième de couverture : Page xii, © Glen Allison/Getty Images ;  
Pages 2, 8, 11, 13, 18, 20, 28, 40, 44, 50, 55, 60, 63, © Curt Carnemark/Banque mondiale;  
Pages 5 et 48, Daniel Lieberman/ICF Consulting ;  
Page 18, © Thomas Sennett/ Banque mondiale ;  
Page 24, © Paul Chesley/National Geographic/Getty Images ;  
Page 33, © Alex Baluyut/Banque mondiale ;  
Page 52, © Tim Cullen/Banque mondiale ;  
Page 58, © Alex Baluyut/Banque mondiale ;  
Page 64, © Tran Thi Hoa/Banque mondiale.