



Bureau indépendant
de l'évaluation
FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

SIXIÈME BILAN
GLOBAL DU FEM

LE FEM ET L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE

RÉSUMÉ ANALYTIQUE



OPS6

OPS6

LE FEM ET L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE

SIXIÈME BILAN GLOBAL DU FEM

RÉSUMÉ ANALYTIQUE



Bureau indépendant
de l'évaluation

FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

© 2018 Bureau indépendant de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, États-Unis
Site Web : www.gefio.org/ ; courriel : gefevaluation@thegef.org

Reproduction autorisée à condition que la source soit reconnue. Veuillez citer le travail comme suit : Bureau indépendant de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM IEO), *Rapport du Sixième Bilan Global du FEM (OPS6) : Le FEM et l'évolution du financement de l'action environnementale. Résumé analytique*, Washington, DC : FEM IEO, 2018.

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

ISBN : 978-1-64233-009-0

Rapport d'évaluation No. 125

Couverture et design d'intérieur : Anne Marie Mascia

Traduction : Services de traduction de la Banque mondiale

Mise en page : Nita Congress

Photo de couverture (à partir du bas gauche en allant dans le sens des aiguilles d'une montre) : Les zèbres au Kenya, Anupam Anand / FEM IEO ; paysages de montagne au Kenya, Anupam Anand / FEM IEO ; jardinage à domicile au Sénégal, Jeneen Reyes Garcia / FEM IEO ; agriculteur local avec stockage de grain tissé au Malawi, Anna Viggh / FEM BIE ; pêcheurs locaux au Honduras, Anna Viggh / FEM IEO ; village Himalayen en Inde, Anupam Anand / FEM IEO.

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE GÉNÉRAL	1
Assurance de la qualité	1
Vue d'ensemble du portefeuille du FEM	2
CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS	2
Pertinence du FEM dans le contexte mondial	2
Performance et impact	5
Financement, gouvernance, politiques et systèmes internes	7
Résumé	11
RECOMMANDATIONS	12



RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Contexte général

La reconstitution des ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) s'appuie sur une évaluation indépendante approfondie des résultats et de la performance du FEM. Ce sixième bilan global du FEM (OPS6) vise à fournir de solides données d'évaluation sur lesquelles pourront s'appuyer les négociations de la septième reconstitution des ressources du FEM. Il a pour objectif d'évaluer la mesure dans laquelle le FEM atteint les objectifs définis pour FEM-6 (2014–18), et d'identifier les possibilités d'amélioration alors que s'amorce FEM-7. Le présent rapport propose en outre une évaluation de la pertinence du FEM compte tenu de l'évolution actuelle du contexte du financement de l'action environnementale.

L'OPS6 s'appuie sur les conclusions d'une série de 29 études et évaluations réalisées par le Bureau indépendant de l'évaluation (IEO, en anglais) du FEM au cours des trois dernières années. Ces évaluations ont utilisé un éventail d'approches qualitatives et quantitatives, y compris l'analyse géospatiale et des visites sur le terrain réalisées dans 43 pays de l'ensemble des régions couvertes par le FEM. L'OPS6 s'appuie également sur

les rapports d'évaluation finale de 1 184 projets achevés, et couvre l'ensemble du portefeuille de 4 433 projets approuvés de la phase pilote jusqu'à la fin de juin 2017. Des concepts et des processus d'évaluation formative ont été mis en œuvre pour les programmes et projets récemment approuvés — par exemple, les programmes intégrés pilotes (PIP).

ASSURANCE DE LA QUALITÉ

Une équipe composée de cinq conseillers principaux pour l'évaluation indépendante — Hans Bruyninckx, Holly Dublin, Osvaldo Feinstein, Sunita Narain et Kazuhiko Takemoto — a veillé à l'assurance de la qualité de l'OPS6. Les conseillers ont évalué la qualité du rapport, et mesuré la mesure dans laquelle ses conclusions et recommandations s'appuient sur les résultats des évaluations. Un processus d'examen par les pairs a par ailleurs permis de contrôler la qualité des évaluations des composantes individuelles du portefeuille. Le IEO assume cependant l'entière responsabilité des erreurs qui auraient pu se glisser dans le rapport.

VUE D'ENSEMBLE DU PORTEFEUILLE DU FEM

Le Fonds Fiduciaire principal du FEM est la première source de financement des dons du FEM. Outre le Fonds, le FEM administre également le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA), le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC), le Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya et, depuis septembre 2016, le Fonds fiduciaire pour l'Initiative de renforcement des capacités pour la transparence. Au 30 juin 2017, le FEM avait distribué au total 17,17 milliards de dollars par le biais de ces fonds fiduciaires. Globalement, le Fonds du FEM avait financé 4 047 projets représentant 15,47 milliards de dollars au 30 juin 2017. À cette date, l'utilisation des fonds s'établissait à 63 % de l'allocation totale de 3,86 milliards de dollars des ressources de FEM-6, soit 2,42 milliards pour 444 projets.

La répartition révisée des ressources de FEM-6 s'établit comme suit : 24 % pour la « diversité biologique », 26 % pour le « changement climatique », 13 % pour les « produits chimiques et déchets », 10 % pour les « eaux internationales », et 9 % pour la « dégradation des sols ». La part du portefeuille du FEM consacrée aux projets multisectoriels ou plurisectoriels a augmenté, passant de 29 % pendant FEM-5 à 52 % pendant FEM-6 jusqu'au 30 juin 2017. Les projets de grande envergure ont continué de bénéficier de la part la plus importante des financements pendant FEM-6, soit 53 % du portefeuille. Le Programme de microfinancements a mobilisé 7 % des ressources affectées à FEM-6, contre 6 % pendant FEM-5 ; la part des programmes-cadres et des

PIP s'est établie à 31 % des ressources affectées à FEM-6, soit une hausse de 19 % par rapport à FEM-5. Depuis FEM-5, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a bénéficié de la plus grande part des fonds alloués par le FEM, soit plus de 30 % ; la part de la Banque mondiale, qui s'établissait à 32 % pendant FEM-4, a été réduite à 21 % pour FEM-6. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a mobilisé 13 % des financements du FEM ; les 15 autres agences se sont partagé le reste (32 %). S'agissant de la répartition régionale des fonds, les parts de le Fonds du FEM consacrées aux régions Afrique, et Amérique latine et Caraïbes sont restées stables à 26 et 23 % respectivement depuis FEM-5. Celles consacrées à l'Asie et à la région Europe et Asie centrale ont en revanche nettement diminué depuis FEM-5 pour s'établir à 24 et 7 % respectivement. La part des programmes régionaux/mondiaux a doublé, passant de 10 à 20 % pendant FEM-6.

Constatations et conclusions

PERTINENCE DU FEM DANS LE CONTEXTE MONDIAL

Grâce à la grande portée de son action et à son rôle en tant que mécanisme financier des conventions internationales sur l'environnement, le FEM occupe un créneau particulier dans l'architecture mondiale du financement de l'action environnementale. Malgré les limites de ses ressources, le FEM est la seule institution publique internationale qui s'emploie à chercher des solutions aux problèmes environnementaux de portée mondiale au-delà de l'atténuation des

effets du changement climatique. Le FEM est le principal mécanisme de financement de la Convention sur la diversité biologique (CDB), de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD) et de la Convention de Minamata sur le mercure. Ses stratégies ont évolué au gré des besoins de ces conventions. Le FEM finance également des projets dans les domaines des eaux internationales et de la gestion durable des forêts qui appuient la mise en œuvre d'un certain nombre d'accords multilatéraux mondiaux et régionaux sur l'environnement. En tant que mécanisme de financement de la CDB, le FEM est considéré comme une source importante et fiable de financement de l'action en faveur de la biodiversité, un enjeu qui attire relativement peu d'autres sources de fonds. Pour ses autres domaines d'intervention — notamment les eaux internationales, la dégradation des sols et les produits chimiques et les déchets — le FEM constitue le seul mécanisme de financement mondial.

Outre les stratégies adoptées dans ses domaines d'intervention, le FEM met en œuvre des projets multisectoriels et des programmes-cadres pour aider ses pays bénéficiaires à répondre à leurs engagements à l'égard d'une ou de plusieurs des conventions internationales ou d'un ou de plusieurs domaines thématiques en s'attaquant aux facteurs sous-jacents de la dégradation de l'environnement. Ces programmes et projets sont conçus pour promouvoir les complémentarités

et les synergies en visant à tirer des avantages environnementaux multiples tout en évitant les conflits entre objectifs concurrents.

Les stratégies dans les domaines d'intervention du FEM ont donné suite aux directives reçues au titre des Conventions.

La stratégie du FEM en faveur de la diversité biologique reflète fidèlement les directives reçues au titre de la CDB, notamment en ce qui concerne la définition des objectifs d'Aichi. La stratégie sur l'adaptation au changement climatique a bien donné suite aux directives de la Conférence des parties concernant le FSCC et le FPMA. Pour sa part, bien qu'elle ne réponde pas à un accord international particulier, la stratégie du FEM dans le domaine d'intervention « eaux internationales » appuie les dispositions interdépendantes d'un éventail de conventions, traités et directives. Les interventions du FEM dans le domaine de la « dégradation des sols » ont donné suite aux directives de la CCNUCC pendant FEM-6 en mettant davantage l'accent sur la neutralité en matière de dégradation des sols. Celles menées dans le domaine des « produits chimiques et déchets » ont donné suite aux directives des conventions dont le FEM constitue le mécanisme de financement, et ont favorisé l'application d'instruments multilatéraux sur l'environnement tels que l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, les Conventions de Bâle et de Rotterdam, et le Protocole de Montréal. Pour donner suite aux recommandations de la 21e session de la Conférence des Parties à la CCNUCC (COP 21), le FEM a lancé en novembre 2016 l'initiative de renforcement des capacités pour la transparence.

Il a enfin mis en place le Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya en réponse aux directives de la CDB, et adopté la Convention de Minamata pour réduire et éliminer la pollution par le mercure.

Les stratégies arrêtées dans les domaines d'intervention du FEM répondent aussi à d'autres initiatives internationales importantes dans les secteurs de l'environnement et du développement comme les Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030 (Agenda 2030). Les interventions du FEM sont directement liées aux objectifs 2, 6, 11, 13, 14 et 15 — Faim « zéro », eau propre et assainissement, villes et communautés durables, action climatique, vie aquatique et vie terrestre. Le rôle principal du FEM en ces matières consiste à appuyer l'application des conventions.

Le FEM se distingue des autres mécanismes de financement de l'action environnementale par son aptitude à intervenir par le biais de multiples organisations dans plus de 140 pays bénéficiaires. Grâce au Système transparent d'allocation des ressources (STAR), à divers programmes et aux ressources réservées, les pays bénéficiaires peuvent s'attaquer aux enjeux environnementaux prioritaires au plan national. L'élargissement du partenariat du FEM à 18 agences supplémentaires a renforcé la pertinence du FEM pour les pays en le rendant plus accessible et en élargissant la couverture de son action. Les interventions du FEM concordent étroitement avec les priorités nationales, et ont souvent contribué à l'établissement de ces priorités dans le secteur de l'environnement. Le FEM

fournit aussi une aide unique et essentielle aux pays pour l'application des diverses conventions.

L'aide du FEM en faveur des pays les moins avancés (PMA) et des petits États insulaires en développement (PEID) s'est accrue. Cependant, son appui aux pays à revenu intermédiaire demeure crucial. Par rapport à l'allocation des ressources de FEM-5, l'aide en faveur des PMA est passée de 14 à 19 % du total des ressources disponibles, et celle en faveur des PEID est passée de 8 à 9 %. Ces hausses ne sont pas négligeables compte tenu du fait qu'elles ont été accordées dans un contexte de « croissance zéro » des ressources globales du Fonds. De plus, le FEM a réussi à protéger les PMA et les PEID des répercussions du déficit de financement de FEM-6 engendré par la volatilité des taux de change. Traditionnellement, les grands pays à revenu intermédiaire ont bénéficié pour diverses raisons d'une part importante des ressources du FEM. Les deux tiers des populations rurales pauvres du monde vivent dans des pays de ce groupe comme le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie. Ces pays se caractérisent par une diversité biologique non négligeable, ainsi que par un volume élevé d'émissions de gaz à effet de serre, et présentent de ce fait un important potentiel d'amélioration de l'environnement mondial. Ils présentent aussi une plus grande capacité de financement innovant intégrant le secteur privé, et constituent des partenaires nécessaires pour les projets régionaux. La réorientation des ressources en faveur des PMA et des PEID est appropriée en raison du nombre limité de sources de financement de rechange. Cependant, l'aide

consacrée par le FEM aux pays à revenu intermédiaire devrait être maintenue pour les motifs évoqués ci-dessus, en portant une attention particulière au cofinancement.

PERFORMANCE ET IMPACT

Le FEM a amplement prouvé sa capacité à assurer la bonne performance globale de ses projets. La pérennité des résultats reste son plus grand défi. Soixante-dix-neuf pour cent des projets évalués par l'OPS6 ont affiché des résultats jugés satisfaisants. Les performances mesurées par domaine d'intervention varient de 73 % dans le cas des « eaux internationales » à 83 % dans le cas des projets de préservation de la diversité biologique. La conception des projets — notamment l'établissement des objectifs, la définition des modalités institutionnelles avec les États participants et la conception du suivi et de l'évaluation — la qualité d'exécution et le niveau du cofinancement sont les facteurs qui influent le plus sur la performance. Les engagements mobilisés pour FEM-6 laissent constater un taux de cofinancement de 8,8 : 1,0, supérieur à la cible fixée pour le portefeuille, mais encore faudra-t-il que ces engagements se matérialisent. La qualité d'exécution a été jugée satisfaisante pour 79 % des projets. La pérennité des résultats reste un enjeu : 63 % seulement des projets évalués par l'OPS6 ont donné des résultats jugés susceptibles d'être viables à long terme, en raison surtout de leur faible viabilité financière. Le contexte national et la qualité d'exécution influent sur la viabilité des projets. À l'exemple de ce qui a été observé chez les banques multilatérales de

développement, les projets menés en Afrique ont reçu une note inférieure, en termes de qualité et de viabilité, à ceux réalisés dans les autres régions, et la capacité institutionnelle limitée est restée la principale question à résoudre.

Les interventions du FEM ont contribué à réduire les menaces qui pèsent sur l'environnement. L'atténuation de ces menaces passe par des changements biophysiques qui contribuent à réduire les répercussions des activités humaines sur l'environnement. Cinquante-neuf pour cent des projets du FEM menés à bien ont conduit à une réduction des menaces ou à un changement de l'état de l'environnement. L'aptitude d'un projet à réduire les agressions dont est victime l'environnement dépend de l'enjeu auquel il est censé s'attaquer. Par exemple, 80 % des projets qui mettaient l'accent sur les produits chimiques et les déchets, et 69 % de ceux axés sur les effets du changement climatique, sont parvenus à terme à atténuer les menaces sur l'environnement. En revanche, 35 % seulement des projets portant sur des enjeux liés eaux internationales ont donné de tels résultats, principalement du fait qu'ils mettaient davantage l'accent sur le renforcement des dispositions intergouvernementales adoptées pour faire face aux problèmes. De plus, il peut s'écouler un certain temps avant que les efforts déployés conduisent à une véritable réduction des menaces ou à une évolution de l'état de l'environnement observable sur le terrain. Le contexte national joue aussi un rôle : 73 % des projets réalisés dans les cinq pays où le portefeuille du FEM était le plus important ont bénéficié d'une réduction des menaces ou d'un changement de l'état de

l'environnement, contre 52 % seulement de ceux mis en œuvre dans des PEID.

Le FEM est en bonne voie d'atteindre les cibles établies à la cinquième reconstitution de ses ressources pour la plupart des indicateurs, et de dépasser une majorité des cibles de FEM-6.

Il devrait dépasser les cibles de 8 des 13 indicateurs suivis. Pour FEM-6, la fiche de suivi de la performance institutionnelle préparée par le Secrétariat montre que les résultats globaux des projets approuvés décrits dans les fiches d'identité de projets dépassent les cibles de FEM-6 pour 6 des 10 indicateurs de résultats environnementaux. Le seul indicateur ne laissant constater aucun progrès est celui de l'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone, un enjeu auquel le FEM a consacré moins d'énergie. Les résultats attendus pour les autres indicateurs sont au moins proportionnels au niveau des financements alloués, bien qu'il reste à voir dans quelle mesure et comment ces résultats se traduiront concrètement sur le terrain.

Le FEM a joué un rôle de catalyseur et favorisé des changements porteurs de transformations principalement par ses efforts d'intégration. Il a joué un rôle de catalyseur dans plus de la moitié des projets évalués par l'OPS6, et favorisé des changements porteurs de transformations principalement par l'intégration et la transposition des projets. L'analyse montre que les changements en profondeur surviennent lorsque les projets s'emploient à les promouvoir, que les obstacles commerciaux sont réduits par l'application de réformes politiques, juridiques et réglementaires solides, que l'engagement du secteur privé est

encouragé par des mesures ciblées de renforcement des capacités et de financement, et que des mécanismes sont mis en place par le biais des marchés ou des budgets publics pour assurer la pérennité financière des résultats.

Grâce à l'importance qu'ils accordent à l'intégration, les programmes-cadres et les projets multisectoriels constituent des moyens efficaces de s'attaquer aux causes de la dégradation de l'environnement. Cependant, la complexité des programmes peut avoir des répercussions sur les résultats, l'efficacité et la gestion.

Le FEM a judicieusement choisi de mettre l'accent sur l'intégration en favorisant des programmes multisectoriels cohérents ainsi que des projets axés sur des domaines d'intervention précis. Les projets multisectoriels sont les mieux adaptés lorsque les enjeux environnementaux et leurs causes relèvent de multiples domaines d'intervention, et lorsqu'ils s'observent dans la même zone géographique. Les résultats de l'évaluation des programmes-cadres donnent à conclure que les projets « apparentés » rattachés à ces programmes donnent des résultats relativement meilleurs que les projets autonomes, mais que la performance peut afficher une baisse à mesure qu'on augmente la complexité des programmes. Les projets multisectoriels et les programmes complexes sont associés à une baisse de la rapport coût-efficacité, à moins que les capacités de mise en œuvre disponibles sur le terrain ne soient proportionnelles aux besoins accrus de gestion et d'exécution qu'ils supposent.

Les PIP sont pertinents aux enjeux environnementaux et aux pays ou villes qu'ils desservent,

et ont été conçus pour être viables à long terme. Leur additionnalité reste cependant à démontrer, et divers problèmes concernant le processus méritent une attention particulière. La conception des PIP traduit l'attention portée à la coordination, à la cohérence des objectifs entre les programmes-cadres et les projets qui s'y rattachent, aux outils de connaissance innovants, à la pertinence des pays et villes choisis, au choix des institutions sur la base de l'avantage comparatif, et à la conception du dispositif de suivi et d'évaluation. L'inclusion de ces éléments reflète les enseignements tirés des programmes d'intervention antérieurs. Cependant, certaines lacunes ont été observées. Les cibles doivent être mieux définies et mesurées, et l'additionnalité des programmes sur un ensemble de domaines d'intervention particuliers doit encore être démontrée. Certains retards dans la l'élaboration et le lancement des PIP ont été causés en partie parce que les politiques régissant le cycle de projet du FEM n'avaient pas décrit d'une manière suffisamment explicite l'application des normes aux projets « apparentés ». Enfin, le processus de sélection des pays et organismes n'a pas toujours été clair, transparent, ou communiqué efficacement. Il est trop tôt pour évaluer la performance de ces programmes pilotes puisqu'ils n'en sont encore qu'aux premiers stades de leur mise en œuvre. Les résultats des programmes-cadres antérieurs laissent cependant deviner l'importance d'une mise en œuvre efficace et d'une bonne gestion de la complexité des enjeux.

FINANCEMENT, GOUVERNANCE, POLITIQUES ET SYSTÈMES INTERNES

Le FEM a procédé au fil des ans à plusieurs changements de sa structure, de sa gouvernance et de son cadre de partenariat. On a notamment observé une hausse graduelle importante du nombre d'agences participantes qui est passé de trois — Programme des Nations Unies pour le développement, Programme des Nations Unies pour l'environnement et Banque mondiale — à 10, puis à 18 aujourd'hui. Cette croissance a eu des répercussions sur la gouvernance et l'administration du partenariat.

Les financements du FEM ont été entravés par la volatilité des taux de change, la fragmentation des contributions des donateurs, et les difficultés rencontrées dans la valorisation à grande échelle des instruments autres que les aides financières. Bien que les donateurs se soient acquittés de leurs engagements pendant FEM-6, le Fonds a subi une baisse d'environ 15 % des ressources financières disponibles à cause de la volatilité des taux de change. Comme il ne dispose pas de mécanismes financiers — par exemple, instruments de couverture — qui lui permettraient de gérer ces risques, le montant des financements disponibles pour les projets de FEM-6 s'en est trouvé réduit, et les déficits de financements ont forcé l'abandon de certains projets et, en particulier, une réduction des allocations au titre du STAR dans plusieurs pays. Ce manque à gagner a conduit en moyenne à une baisse de 19 % des fonds consacrés aux allocations individuelles dans le cadre du STAR, avec

des conséquences plus ou moins sérieuses sur les pays bénéficiaires.

L'incertitude et la fragmentation des financements des bailleurs de fonds due aux demandes concurrentes ne facilitent pas la tâche du FEM à l'approche de la prochaine reconstitution de ses ressources. La situation exige qu'il mette l'accent sur des approches innovantes. Le projet pilote d'utilisation d'instruments autres que des aides directes mis sur pied pendant FEM-6 permet d'utiliser les financements du FEM pour des produits et mécanismes qui pourraient s'avérer rentables. Il a été régulièrement utilisé par les banques multilatérales de développement partenaires pour mobiliser des financements pour leurs projets. Pour favoriser l'utilisation d'instruments autres que les aides financières, le Secrétariat du FEM devra confier à ses propres experts des marchés de capitaux l'élaboration et la mise en place de tels instruments ; les transactions devront par ailleurs être assez importantes pour être attrayantes, en particulier pour les banques multilatérales de développement.

Les restrictions de fonctionnement et le manque de sensibilisation à l'égard de l'action du FEM ont entravé les efforts déployés par ce dernier pour mobiliser le secteur privé. Bien que les divers membres du Partenariat s'accordent généralement à penser que le FEM a besoin de mobiliser les investissements et les financements du secteur privé, environ 43 % seulement des personnes questionnées lors d'un récent sondage du IEO portant sur le financement et la gouvernance du FEM ont jugé que l'aptitude du

FEM à promouvoir la participation du secteur privé constituait pour lui un avantage comparatif. Les restrictions de fonctionnement — y compris le cycle de projet, les processus, les calendriers d'exécution, les ressources humaines et les exigences en matière de documentation — ne sont pas entièrement conformes aux attentes et à l'approche du secteur privé, et nuisent ainsi à l'aptitude du FEM à collaborer avec lui. Les membres du Partenariat considèrent à tort que le secteur privé devrait limiter son rôle au financement des programmes plutôt que de devenir un partenaire à part entière dans la promotion de la pérennité de l'environnement. Les pays bénéficiaires sont plus ou moins conscients du rôle du secteur privé dans les financements « verts », de la possibilité d'accès en dehors des habituels aides financières du FEM, ou des possibilités de participation à des instruments hors aides financières. Les entrevues ont révélé que les intervenants du secteur privé s'attendent à plus de clarté afin de mieux préparer leur collaboration avec le FEM, et qu'ils jugent que le FEM a un rôle distinct à jouer par le biais de ses interventions à long terme dans les domaines de la réglementation et des politiques, en particulier lorsque les conditions ne sont pas encore mûres pour l'investissement.

Le FEM jouit globalement d'une bonne gouvernance, mais des préoccupations persistent en ce qui a trait à la représentation, à l'efficacité, à la responsabilité et à la transparence. Soixante-treize pour cent des personnes interrogées lors d'une enquête du IEO portant sur la gouvernance du FEM ont dit juger que le FEM jouissait

globalement d'une bonne gouvernance, les représentants de tous les groupes d'intervenants considérant que la structure de gouvernance du Fonds l'avait raisonnablement bien servi. Les membres du Conseil du FEM sont à leur affaire, la confiance et la bonne volonté règnent, et tous ont le sentiment de partager un objectif commun. Cependant, l'Instrument du FEM et les règles de fonctionnement actuellement en vigueur ne reflètent pas pleinement et précisément le mode de fonctionnement réel du Fonds.

Les règles de participation des observateurs et des organismes aux réunions du Conseil ne sont pas claires. Le réseau du FEM et des organisations de la société civile conserve toute sa pertinence et contribue à la formulation des politiques lors des réunions du Conseil, mais il n'existe pas de directives sur la gestion des risques liés aux conflits d'intérêts qui pourraient survenir lorsque plusieurs organisations de la société civile interviennent simultanément à titre d'agences d'exécution du FEM et de membres du réseau, leurs bureaux extérieurs étant souvent eux aussi membres du réseau. Le Conseil du FEM a permis de maintenir un équilibre régional approprié, mais, contrairement à d'autres partenariats, il n'a pas délégué la prise de décisions à des comités.

Avec l'augmentation du nombre d'agences participantes et la croissance du Secrétariat, les rapports établis entre ces agences d'exécution et le Secrétariat sont devenus plus ambigus. On observe aussi des chevauchements entre les fonctions en matière de gouvernance et de gestion. Par exemple, le Conseil, conformément

aux dispositions de l'Instrument du FEM, continue à jouer un rôle dans l'examen des projets individuels. L'absence d'un président indépendant constitue une différence importante entre la structure et la gestion du FEM et celle de six organisations comparables.

Le FEM reste une organisation transparente sur le plan de la gouvernance, mais l'est un peu moins quant à sa gestion. La moitié seulement des parties prenantes invitées à participer à un sondage sur la gouvernance du FEM ont dit juger que la prise de décisions opérationnelles respectait des normes appropriées de transparence. Tout en reconnaissant les difficultés pratiques que peut entraîner l'obligation d'expliquer l'ensemble des décisions du Secrétariat au sein d'un partenariat élargi, tous les groupes d'intervenants questionnés se sont dits préoccupés par le manque de clarté et de communication des décisions de programmation, des critères d'examen des projets, de la sélection des projets, de la préparation initiale des PIP du FEM-6 et des étapes précoces d'élaboration des programmes à impact de FEM-7. Des préoccupations ont aussi été exprimées pendant les entretiens au sujet de la communication du choix des agences participantes par les points focaux des opérations du FEM, les projets étant attribués aux agences sur la base de leur présence dans les pays, sans nécessairement tenir compte de leurs avantages comparatifs.

La politique d'intégration de la parité des sexes du FEM a favorisé d'une manière plus systématique les activités engagées par le FEM pour intégrer les questions d'égalité des sexes, mais

sa mise en œuvre mériterait d'être renforcée.

Depuis la mise en œuvre de cette politique, la prise en compte de la parité des sexes dans les documents de projets à l'étape de leur approbation par la Directrice générale est passée d'environ 57 à près de 98 %. Le partenariat du FEM pour l'égalité des sexes se mue progressivement en une plateforme efficace pour bâtir un consensus autour du thème de la problématique homme-femme et l'environnement, et fournir un forum pour tirer largement parti des compétences et de l'expérience acquises en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes. Toutefois, la politique actuelle ne fournit pas des arguments convaincants en faveur de la prise en compte de la parité des sexes dans les interventions axées sur la défense de l'environnement. Elle n'explique pas non plus comment la prise en compte des questions liées aux femmes dans le cadre des projets environnementaux procurerait des avantages au-delà d'une amélioration de l'efficacité et de l'efficience. Enfin, elle ne fait pas état des mandats ou décisions liés à la parité hommes-femmes dans les cinq conventions pour lesquelles le FEM fait office de mécanisme financier. Bien que la situation se soit améliorée en cette matière depuis la mise en place de la politique, environ 14 % seulement des projets prévoient au départ l'intégration d'une analyse de la parité des sexes.

Les politiques et directives du FEM sur les mesures de sauvegarde et sur les peuples autochtones ont contribué aux progrès réalisés par le FEM sur ces questions. Des lacunes persistent cependant dans les cadres stratégiques

en ce qui a trait aux bonnes pratiques et à leur mise en œuvre par les agences partenaires. L'adoption de la politique du FEM sur les normes minimales de sauvegarde environnementale et sociale à appliquer par les agences partenaires du FEM a poussé plusieurs organisations à élaborer ou à réviser leurs propres mécanismes de sauvegarde. Ces améliorations ont surtout été apportées à l'occasion du processus d'accréditation des nouvelles agences et de l'examen de la conformité des agences existantes. Des lacunes existent dans le cadre en ce qui a trait aux mises à jour effectuées récemment par les agences partenaires du FEM, et aucune marche à suivre n'a été proposée concernant le suivi des enjeux liés aux mesures de sauvegarde pendant la mise en œuvre des projets, ni à l'établissement de rapports à ce sujet. En règle générale, les agences d'exécution du FEM respectent les obligations stipulées par la Norme minimale 4 du FEM concernant les populations autochtones. Les « Principes et modalités de participation des populations autochtones » renforcent les politiques du FEM concernant ces populations, mais ne proposent pas d'orientations pratiques sur la conception des projets et les indicateurs, ni de consignes qui pourraient faciliter la mise en application de normes minimales ou d'autres politiques pertinentes du FEM.

Le Système intégré de gestion des projets du FEM (SIGP), le mécanisme de gestion par les résultats et la gestion des connaissances ont connu certaines améliorations, mais il convient d'améliorer encore la disponibilité et la qualité des informations qu'ils contiennent. Comme l'a

rappelé le IEO dans plusieurs de ses évaluations, la disponibilité et la qualité des informations fournies par le SIGP sont sources de préoccupations majeures, et le problème découle principalement du fait que les données sont toujours saisies manuellement et ne font pas l'objet de mises à jour régulières. La mise à niveau du système prévue avant le lancement de FEM-7 devrait aider à répondre au besoin d'informations exactes et à jour.

Le mécanisme de gestion par les résultats appliqué par le FEM a joué un rôle important dans la promotion de la reddition de comptes, de l'établissement des rapports et des communications. Il fournit les informations requises pour deux instruments d'établissement régulier de rapports à l'intention du Conseil : le Rapport annuel de suivi du portefeuille et la fiche de suivi de la performance institutionnelle. Néanmoins, la masse des informations qui font l'objet d'un suivi est trop considérable, et on n'insiste pas suffisamment sur les impacts. Tel qu'il est conçu, le mécanisme ne permet pas de tirer des enseignements utiles des résultats obtenus par les agences d'exécution, et ne permet pas d'articuler les leçons tirées de l'application de bonnes pratiques. La disponibilité limitée de données de suivi et d'évaluation qui permettraient de mesurer la valeur ajoutée ou l'additionnalité d'un programme sur un ensemble de projets constitue aussi un problème important.

Pendant FEM-6, on a porté une attention spéciale à la gestion du savoir, et un plan d'action a été élaboré à ce propos. Les connaissances générées et partagées par les projets du FEM sont utiles, mais elles ne sont pas systématiquement

colligées dans des répertoires et ne sont donc pas aussi accessibles qu'elles ne le devraient. Les deux tiers des intervenants questionnés ont déclaré avoir utilisé les connaissances produites par le FEM, notamment celles diffusées dans les documents techniques et stratégiques, pour les besoins de leurs propres programmes et projets environnementaux, pour leurs campagnes de sensibilisation ou pour la préparation de politiques, lois et règlements nationaux concernant l'environnement. Cependant, l'accès aux informations a été jugé difficile. Comparativement à d'autres partenariats semblables, le FEM accorde moins d'importance à l'élaboration de solutions techniques de gestion du savoir, à l'élaboration d'une approche systématique pour ses produits de gestion des connaissances, ou à la promotion de l'accès aux connaissances, de leur transfert et de leur partage qui seraient propices à l'établissement de liens entre les créateurs et les utilisateurs de connaissances.

RÉSUMÉ

L'évolution de la situation du financement de l'action environnementale offre au FEM l'occasion d'exploiter l'avantage comparatif dont il jouit et de faire des choix stratégiques. La création de nouvelles sources de financement comme les Fonds d'investissement climatique (CIF, en anglais), le Fonds vert pour le climat, la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures et la Nouvelle banque de développement donne au FEM l'occasion d'élargir sa présence dans des domaines d'intervention autres que le changement climatique, où les autres Fonds sont moins

actifs, sinon absents, et où il dispose d'un avantage comparatif. Dans le domaine d'intervention « changement climatique », les analyses externes ont mis en évidence des niches potentielles où le FEM pourrait intervenir, en plus de s'acquitter de ses autres obligations au titre des conventions. Il pourrait par exemple mettre l'accent sur les activités en amont visant à créer des conditions plus propices à l'investissement climatique en œuvrant au renforcement des capacités, en offrant de l'assistance technique et en favorisant les réformes politiques et réglementaires aptes à accélérer le développement des marchés. Les sources de l'avantage comparatif du FEM incluent son mandat vis-à-vis des conventions, ses solides antécédents de performance établis sur une période de 26 ans, ainsi que son aptitude à tirer parti des complémentarités et des synergies possibles entre les divers domaines d'intervention, à mettre en œuvre les réformes des politiques publiques et du cadre réglementaire dans les pays pour créer des conditions susceptibles d'attirer les financements, des modèles financiers novateurs et des mécanismes de partage du risque, et à venir en aide aux PMA et aux PEID.

Recommandations

Les recommandations des 29 évaluations utilisées pour la préparation du présent rapport se trouvent dans les rapports de chacune de ces évaluations ; elles ont été soumises aux fins d'adoption lors de réunions du Conseil du FEM. Les recommandations présentées ci-après s'articulent autour d'axes stratégiques et ont pour objet de mieux définir les perspectives d'avenir du FEM.

1. Positionnement stratégique. Le FEM opère dans un contexte mondial en évolution et doit tirer parti de la position qu'il occupe pour s'attaquer aux facteurs responsables de la dégradation de l'environnement. Il devrait renforcer son action dans les domaines de la diversité biologique, des eaux internationales, des produits chimiques et des déchets, et de la dégradation des sols, où les sources de financement sont limitées et où les intervenants justifiant d'une expérience et de connaissances comparables aux siennes sont rares. S'agissant du changement climatique, le FEM a besoin de recentrer son action. En s'appuyant sur son avantage comparatif et sur son expérience, il devrait continuer de mettre l'accent sur la création d'un environnement favorable et sur la mise en œuvre de mesures juridiques, stratégiques et réglementaires favorables à la transformation des marchés. Il devrait aussi continuer de préconiser des projets innovants consacrés à l'atténuation des effets du changement climatique financés par le FPMA et le FSCC, et poursuivre l'encadrement et la démonstration d'approches technologiques et financières qui pourraient être mises à l'échelle par d'autres intervenants. Le FEM devrait enfin examiner la possibilité de devenir un « incubateur » pour les pays qui souhaitent tester et affiner leurs approches avant de chercher à mobiliser un financement plus substantiel auprès d'autres partenaires.

2. Promotion d'une dynamique de transformation. Pour promouvoir des changements

en profondeur dans chacun de ses domaines d'intervention, le FEM devra s'efforcer de créer les conditions propices au changement en adoptant des approches systémiques et en s'attaquant aux causes de la dégradation de l'environnement, en faisant la promotion de réformes politiques et réglementaires, et en renforçant les capacités institutionnelles des pays bénéficiaires. Il lui faudra pour cela collaborer avec les institutions financières pour atténuer le risque des investissements, élaborer des projets financiers structurés, et démontrer la façon de mobiliser les marchés. Les évaluations ex ante des possibilités de transformation fondées sur des critères clairs devraient être réalisées pour les projets dès l'étape de la conception.

- 3. Promotion de l'intégration fondée sur l'additionnalité.** Dans l'élaboration de ses programmes, le FEM devrait maintenir ses efforts de promotion du principe de l'intégration fondés sur le mérite scientifique et technique. Ses interventions devraient pouvoir s'appuyer sur un raisonnement solide et convaincant ouvrant la voie à des programmes intégrés et à des projets multisectoriels ou plurisectoriels fondés sur une additionnalité avérée, sur son expérience, sur son avantage comparatif, sur ses contributions innovantes, sur les besoins environnementaux et sur la pertinence nationale.
- 4. Amélioration de la gestion du risque financier.** Pour compléter ses ressources financières et s'acquitter de ses mandats récents, y compris l'Accord de Paris, la

Convention de Minamata sur le mercure et le Protocole de Nagoya, le FEM devrait songer à recruter de nouveaux donateurs parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ou les pays à revenu intermédiaire, y compris des États infranationaux ou des provinces, qui n'ont pas contribué jusqu'à ce jour, mais qui sont de plus en plus en mesure de le faire. Pour assurer ses sources actuelles de financement, il devrait mettre en place un système de gestion des risques de change respectant les paramètres de l'Instrument du FEM, ou autrement autorisé au plan juridique, pour gérer la volatilité des taux de change.

- 5. Promotion de la participation du secteur privé.** Le FEM devra adapter sa stratégie pour raffermir sa collaboration avec le secteur privé. Plus précisément, le secteur privé devrait être considéré non pas simplement comme une source de financements. Diverses options sont envisageables pour encourager le secteur privé à intervenir sur d'autres plans. Par exemple, le FEM peut influencer sur les pratiques sectorielles en facilitant la certification et la recherche, ainsi qu'en modifiant les pratiques d'approvisionnement et de production le long de la chaîne d'approvisionnement. Lorsque les conditions ne sont pas mûres pour l'investissement — par exemple, dans le domaine de la préservation de la biodiversité — les interventions réglementaires et stratégiques à long terme du FEM peuvent aider à stimuler les investissements du secteur privé.

6. Promouvoir de l'égalité entre les sexes.

Dans son examen de sa politique d'internationalisation de la parité des sexes, le Secrétariat doit s'employer à faire mieux correspondre cette politique aux normes internationales de bonnes pratiques en la matière. La nouvelle politique devrait inclure un cadre complet de résultats ou de responsabilisation, et le Secrétariat devrait être invité à suivre et à évaluer les progrès accomplis à l'aune d'objectifs ou de critères de performance. Les rôles devraient en outre être clairement répartis pour assurer le suivi des progrès accomplis et faire état à la Direction de la satisfaction des obligations qui lui ont été faites en cette matière.

7. Examen et révision des politiques de sauvegarde. Il conviendrait d'examiner la politique de sauvegarde et les règles d'engagement avec les populations autochtones afin de relever et de corriger les lacunes dans l'application des bonnes pratiques en ces matières. La mise en œuvre de cette politique et de ces règles par les agences d'exécution du FEM et son suivi subséquent serviront à évaluer les lacunes dans leur application et la nécessité d'adopter de plus amples mesures de suivi par le FEM.

8. Renforcement de la gouvernance opérationnelle. La gouvernance opérationnelle doit être renforcée à tous les niveaux du partenariat. Des règles de base concernant la coopération entre les agences doivent être adoptées pour appuyer la mise en œuvre des projets multisectoriels et l'élargissement des

programmes. Le Secrétariat devrait définir et communiquer clairement les critères de sélection et de conception des programmes. De la même façon, la sélection des agences d'exécution par les autorités nationales devrait s'appuyer sur des critères clairs et sur l'avantage comparatif. Il est crucial de prendre en compte les risques de conflits d'intérêts qui peuvent découler du recoupement des rôles des agences et organismes d'exécution — y compris dans le cas des organisations de la société civile internationale faisant office d'agences partenaires.

9. Amélioration des systèmes de gestion des données, du suivi et des connaissances. Les systèmes de gestion et de suivi des projets, des résultats et des connaissances ont besoin d'être renforcés pour permettre au FEM de démontrer les résultats obtenus et de répondre aux besoins du partenariat pour l'apprentissage. Le SIGP devrait pouvoir fournir en temps utile des informations exactes sur les projets ; le mécanisme d'évaluation et de suivi devrait recueillir des données quantitatives de qualité sur les indicateurs de performance en mettant l'accent sur les impacts ; le système de gestion des connaissances devrait fournir un recueil utile d'informations qui pourront servir à améliorer la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets.



**Bureau indépendant
de l'évaluation**

FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

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

www.gefio.org