



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

Œuvrer en faveur d'une reprise mondiale plus verte



RÉSUMÉ



SEPTIÈME ÉVALUATION COMPLÈTE DU FEM



© 2022 Bureau indépendant d'évaluation du Fonds
pour l'environnement mondial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Internet : www.gefieo.org/
Adresse électronique : gefevaluation@thegef.org

Reproduction autorisée sous réserve de la mention
de la source.

L'ouvrage doit être cité de la manière suivante :
Bureau indépendant d'évaluation du Fonds pour
l'environnement mondial, *Septième évaluation
complète du FEM : Œuvrer en faveur d'une reprise
mondiale plus verte – Résumé*, Washington, DC : GEF
IEO, 2022.

Les observations, interprétations et opinions
exprimées dans le présent rapport sont celles des
auteurs et ne reflètent pas nécessairement les
vues du Conseil du FEM ou des pays que celui-ci
représente.

Vous trouverez la version intégrale du rapport sur
le site web du Bureau indépendant d'évaluation du
FEM : <https://www.gefieo.org/evaluations/ops7>

ISBN: 978-1-64233-034-2

Conception : AM Mascia Design + Illustration Inc.
Mise en page et contrôle rédactionnel : Nita
Congress
Traduction : Groupe de la Banque mondiale –
Global Corporate Solutions – Traduction et
interprétation
Photo de couverture et graphisme : Engineer studio/
Shutterstock.com; Natalypaint/Shutterstock.com

REMERCIEMENTS

L'équipe du Bureau indépendant d'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) tient à remercier sincèrement tous les membres du partenariat du FEM, à savoir le Conseil du FEM, le Secrétariat du FEM, les points focaux de la Convention, les points focaux opérationnels et politiques nationaux, le Groupe consultatif pour la science et la technologie du FEM, les Agences du FEM et leurs services d'évaluation, les membres de la société civile et le groupe consultatif des peuples autochtones du FEM, pour leur intérêt et leur participation aux évaluations qui ont contribué à la rédaction du présent rapport. L'équipe tient également à remercier sincèrement le groupe consultatif externe et l'équipe de consultants spécialisés et de consultants chargés de la rédaction pour leur contribution. La responsabilité finale du présent rapport incombe sans conteste au Bureau.

ÉQUIPE DU BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION

Directeur: Juha Uitto

Évaluatrice en chef et directrice adjointe: Geeta Batra, Chef d'équipe

Évaluateur principal: Carlo Carugi

Évaluateur principal: Neeraj Negi

Évaluatrice principale: Anna Viggh

Évaluateur: Anupam Anand

Évaluatrice: Jeneen Garcia

Évaluateur: Gabriel Sidman

Évaluatrice: Kate Steingraber

Évaluatrice: Kseniya Temnenko

Analyste spécialisée en évaluation: Sara El Choufi

Analyste spécialisée en évaluation: Molly Watts

Analyste spécialisée en évaluation: Peixuan Zhou

Fonctionnaire principal chargé des opérations: Juan Portillo

Analyste de l'information: Francisco Grahammer

Analyste d'études: Malac Kabir

Responsable administrative: Evelyn Chihuguyu

Responsable administrative: Manuella Koukoui

Rédacteur en chef de la version anglaise: Nita Congress

Éditeur de la version anglaise: Karen Holmes

Éditeur de la version anglaise: Kia Penso

Relectrice de la version anglaise: Mary E. Cadette

DÉCLARATION

DU GROUPE CONSULTATIF D'EXPERTS INDÉPENDANT

Après avoir passé en revue la documentation de base, plusieurs versions du texte de la septième évaluation complète (OPS7) et le texte final de l'OPS7 et après des discussions approfondies avec le Bureau indépendant d'évaluation, le Groupe consultatif d'experts indépendant a rédigé la déclaration suivante.

Introduction

La qualité du travail du Bureau indépendant d'évaluation du FEM est remarquable. Se fondant sur de solides éléments d'appréciation, une méthodologie claire, une analyse des multiples mécanismes de financement et tenant compte des contextes des interventions du FEM, l'OPS7 fixe la barre très haut pour ce qui est des exercices d'évaluation indépendante intégrés et stratégiques, qu'il s'agisse des évaluations thématiques ou de l'évaluation du portefeuille. Le rapport présente des conclusions et recommandations importantes sur la performance globale du FEM et la composition stratégique du portefeuille aux instances dirigeantes et aux organes directeurs du FEM. Si elles sont replacées dans le contexte d'une forte détérioration de l'environnement mondial et des changements climatiques, qui sont au cœur du mandat du FEM, les conclusions du rapport peuvent grandement contribuer à accroître l'incidence des choix futurs, et plus concrètement du huitième cycle de reconstitution de la Caisse du FEM.

Réflexion méthodologique

L'OPS7 repose sur une méthodologie claire et établit de manière convaincante le lien entre la logique d'intervention du FEM, les incitations financières et les choix de financement du FEM et les résultats obtenus par le FEM. La méthodologie fait fond sur l'approche résolue adoptée à la sixième évaluation complète et la renforce encore.

L'OPS7 est fondée sur de multiples sources de données et l'application de différentes méthodes, permettant ainsi une triangulation adéquate pour assurer la fiabilité et la crédibilité des résultats. Cette évaluation met à profit une base de données complète et cohérente pour les projets du FEM. En outre, on dispose et on utilise de nouveaux éléments sur les projets menés à bien et les effets à la suite des interventions.

Le Groupe félicite le Bureau indépendant d'évaluation pour la clarté et la transparence dont il fait preuve dans la description des points forts et des points faibles de l'approche suivie. Les conclusions sont nuancées ; elles

tiennent compte de l'efficacité et de l'efficience dans le contexte d'interventions spécifiques et s'inscrivent dans les différentes logiques des types d'interventions du FEM. Les recommandations sont claires et fondées sur les conclusions.

Conséquences à tirer pour l'utilisation de l'OPS7

La communauté mondiale a aujourd'hui reconnu ce sur quoi la science appelle l'attention : les problèmes liés à l'environnement, la biodiversité et au climat sont étroitement liés et les risques associés mettent en péril l'humanité. Dans ce contexte, le Groupe consultatif d'experts indépendant tient à souligner les éléments essentiels suivants :

- Cette septième évaluation complète a lieu à un moment décisif, où il est dit haut et fort dans des rapports qui jouissent d'une grande visibilité (par exemple le GIEC, la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, le Groupe international d'experts du PNUE sur les ressources) que l'humanité est confrontée à des crises qui nécessitent des réponses de fond, systémiques et urgentes.
- Il est essentiel de comprendre que les changements climatiques, la perte de biodiversité et la santé et le bien-être de l'ensemble de l'humanité sont étroitement liés et reflètent l'incidence de systèmes de production et de consommation fondamentalement non durables.
- Les réponses à ces crises nécessiteront des interventions fortes, urgentes et interconnectées, dont la conception est systémique et qui sont donc capables de s'attaquer aux causes fondamentales des pratiques économiques et sociales préjudiciables et de la non-durabilité. Face à ces crises, des transitions systémiques sont nécessaires pour transformer véritablement les pratiques productives, les valeurs et les choix de consommation, au-delà des

nombreuses approches ayant un effet au niveau individuel, mais trop souvent fragmentées, qui prédominent généralement dans les travaux des organismes de développement, y compris celles qui sont financées par le FEM.

- Une attention accrue, une augmentation des ressources et une volonté politique renouvelée sont nécessaires pour comprendre et atténuer les origines des crises socioécologiques et les effets de ces crises et pour faciliter les transformations nécessaires pour surmonter les difficultés actuelles et prévenir les catastrophes futures.

La crise environnementale, la situation critique de la biodiversité et la crise climatique ont un lien direct avec le mandat et la mission du FEM. Les membres du Groupe consultatif d'experts indépendant demandent instamment aux instances dirigeantes du FEM de prendre en compte ces préoccupations au cœur même du huitième cycle de reconstitution de la Caisse du FEM. Cela signifie que la logique d'intervention proposée et les programmes de travail de l'institution doivent refléter largement l'ampleur, l'urgence et les approches systémiques nécessaires. Cela peut signifier qu'il faut rechercher des formules non conventionnelles ou novatrices qui encouragent les agences du FEM et leurs clients à travailler de manière plus intégrée et leur permettent de le faire ou qui comblent les lacunes dans les capacités institutionnelles de coordination dans les pays, pour que l'ensemble des agences parviennent à une plus grande intégration et adoptent des approches plus systématiques au niveau des pays. L'OPS7 permet de dégager un certain nombre d'enseignements utiles à cette fin et nous exhortons les instances dirigeantes du FEM à tenir compte de ces observations.

Hans Bruyninckx
Paula Caballero
Osvaldo Feinstein
Vinod Thomas
Monika Weber-Fahr

RÉSUMÉ

Au cours de la dernière décennie, le monde est devenu plus conscient de l'urgence de la crise écologique, qui se manifeste par l'accélération de la disparition des espèces et des habitats, la désertification et la dégradation des sols provoquées par les activités humaines incompatibles avec le développement durable, et des changements climatiques aux conséquences désastreuses. La pandémie de COVID-19 a en outre sensibilisé l'opinion au lien entre l'homme et l'environnement ; en effet, l'activité humaine a une incidence sur les changements climatiques et la dégradation de l'environnement, qui, à leur tour ont des répercussions sur la vie humaine. Outre les effets dévastateurs sur les vies humaines dans le monde entier, la pandémie a provoqué de fortes perturbations sur plusieurs fronts et une crise économique marquée par un chômage massif, une perte des moyens de subsistance dans tous les pays et une contraction du produit intérieur brut mondial.

Les multiples dysfonctionnements du marché, l'incohérence des politiques et les problèmes de gouvernance ont contribué à ces crises, présentant des risques non pas seulement pour l'environnement, mais pour les moyens de subsistance et le bien-être, et plus particulièrement pour les groupes vulnérables de la société. En outre, des défaillances institutionnelles subsistent, l'État étant prêt à payer davantage pour exploiter la nature que pour la protéger. Les premières puissances économiques mondiales ont mis en œuvre plusieurs grands programmes de relance portant sur les investissements dans les énergies alternatives et renouvelables, l'écologisation des villes, la promotion de l'économie bleue et les approches de l'économie circulaire ; il s'agit d'une démarche encourageante, mais non suffisante.

L'initiative « Reconstruire de manière plus écologique » trouve son origine dans le lien entre la société et l'écologie, à l'interaction des systèmes socioéconomiques et environnementaux. Elle consiste à transformer radicalement les pratiques existantes en matière d'extraction, de production, de distribution, de consommation et de gestion des déchets pour éviter de perpétuer la perte irréversible d'habitats et d'espèces, les changements climatiques, la dégradation des sols et l'augmentation de la migration involontaire et des inégalités. Cet objectif nécessite des politiques soigneusement réfléchies et des investissements dans des solutions naturelles visant à protéger la biodiversité, stabiliser le climat et gérer durablement

les terres, les ressources en eau et les ressources océaniques. Les chaînes de production de produits de base et les chaînes de valeur devront être alignées sur les principes de l'économie circulaire, alimentées par des systèmes énergétiques neutres en carbone. Les combustibles fossiles devront être progressivement éliminés, et des investissements majeurs devront être réalisés dans les énergies alternatives et renouvelables. En résumé, il convient de renoncer clairement à l'immobilisme grâce à des réformes et des investissements audacieux. Un changement en profondeur est indispensable.

De même que les conventions de Rio en 1992 étaient l'expression d'une volonté politique, **l'initiative «Reconstruire de manière plus écologique»** nécessitera une action, une mobilisation et un engagement délibérés, fortes et concertés de la part des pouvoirs publics, des institutions de financement du développement, du secteur privé et de la société civile. Il va sans dire que la voie vers une reprise plus verte va être difficile et variera en fonction des caractéristiques des pays, de leurs capacités financières et institutionnelles et de leur volonté politique. En revanche, la situation actuelle diffère de celle des années 90. L'urgence est plus grande, nos connaissances et nos capacités ont été développées et nous avons défini notre champ d'action de manière plus précise. De plus, les décideurs peuvent aujourd'hui mettre à profit **l'expérience de la mise en œuvre acquise par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) depuis 30 ans.**

Le FEM est la seule institution multilatérale au monde à s'être attaqué, pendant trois décennies et dans les domaines d'intervention suivants que sont la biodiversité, les changements climatiques, les eaux internationales, la dégradation des sols, les produits chimiques et les déchets, à des problèmes environnementaux nombreux et divers qui couvrent l'intégralité des liens entre l'homme et l'écologie. En outre, grâce à ses projets multisectoriels et ses approches programmatiques, le FEM a

pour but de créer des interactions et des synergies entre les domaines d'intervention et par-delà les frontières. Depuis sa création en 1992, le FEM a accordé plus de 21,1 milliards de dollars de financements et mobilisé un montant additionnel de 117 milliards de dollars de cofinancements pour plus de 5000 projets dans 170 pays. Comme la situation de l'environnement dans le monde laisse présager des catastrophes à venir, le FEM devra exercer l'influence promise par sa théorie du changement et démontrée par sa grande expérience en matière de mobilisation, de partenariats et de transposition à plus grande échelle, l'intégrant à la politique de développement en vue d'accroître la durabilité environnementale.

La caisse du FEM est reconstituée tous les quatre ans ; ces reconstitutions sont effectuées **sur la base d'une évaluation complète et indépendante des résultats et de la performance du FEM.** Cette septième évaluation complète du FEM (OPS7), réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation, a pour objet de fournir des données solides tirées de 34 évaluations distinctes réalisées depuis l'OPS6 pour servir de base aux négociations en vue de la huitième reconstitution du FEM. Elle s'appuie en outre sur les rapports d'évaluation finale de 1806 projets du FEM menés à bien et porte sur l'ensemble du portefeuille du FEM, soit 4786 projets approuvés depuis la phase pilote jusqu'au 15 juin 2021.

Le rapport de l'OPS7 s'articule autour de trois thèmes : **l'analyse du fonctionnement du FEM, les modalités de fonctionnement du FEM** et **les raisons du bon fonctionnement du FEM.** Le premier thème est axé sur la performance, les résultats et l'incidence des interventions du FEM au niveau du portefeuille global, dans les pays et dans les domaines d'intervention du FEM, plus particulièrement en ce qui concerne les facteurs qui influent sur la viabilité à long terme. Le deuxième thème, qui porte sur les approches et les instruments du FEM, examine de manière approfondie les mécanismes utilisés par le FEM dans ses domaines d'intervention, y

compris le Programme de microfinancements, les projets de moyenne envergure, les activités habilitantes et les approches intégrées. Le troisième thème analyse les avantages et les inconvénients des infrastructures nécessaires sur lesquelles s'appuie le FEM (aide à l'innovation et à la transposition à plus grande échelle, collaboration avec le secteur privé, conception et mise en œuvre des politiques institutionnelles en matière d'égalité hommes-femmes, de sauvegardes et de participation des parties prenantes, y compris avec les peuples autochtones et la société civile, et gestion des résultats et des connaissances).

Analyse du fonctionnement du FEM : performance

Cumulativement, 80 pour cent de tous les projets du FEM menés à bien, représentant 79 pour cent des financements accordés par le FEM, sont jugés satisfaisants au regard des résultats. La gestion adaptative, la qualité de la conception et de la mise en œuvre des projets, le contexte national et la concrétisation en temps voulu du cofinancement pour appuyer les résultats des projets sont des facteurs importants. Quatre-vingts pour cent des projets menés à bien sont jugés satisfaisants au regard de la mise en œuvre et de l'exécution; la qualité de la conception et de la mise en œuvre du suivi et de l'évaluation s'est améliorée au fil du temps, plus des deux tiers des projets étant jugés satisfaisants. Soixante-huit pour cent des projets approuvés à compter de FEM-4 ont davantage de chances d'être durables une fois achevés, ce qui constitue une amélioration par rapport aux périodes antérieures de reconstitution de la Caisse du FEM. L'adhésion des parties prenantes ou des bénéficiaires, l'appui à l'élaboration des politiques à mener, y compris l'adoption de mesures juridiques et réglementaires complémentaires, le soutien financier apporté au suivi, à la concrétisation du cofinancement et aux efforts soutenus déployés par

l'agent d'exécution améliorent la probabilité d'obtenir des résultats durables. Il n'est pas étonnant que la pandémie de COVID-19 ait eu une incidence sur la mise en œuvre et la performance de 88 pour cent des projets du FEM, d'après une analyse récente du Bureau indépendant d'évaluation.

PERFORMANCE DU FEM DANS SES DOMAINES D'INTERVENTION

Durant FEM-7, les stratégies poursuivies dans les domaines intervention ont continué d'appliquer avec efficacité les directives de la Conférence des Parties aux conventions mondiales et les accords internationaux. Les résultats obtenus par rapport aux cibles fixées durant FEM-5 offrent un tableau contrasté.

Les objectifs stratégiques en matière de **biodiversité**, qui correspondent aux objectifs de la Convention sur la diversité biologique, ont évolué tout au long des périodes de reconstitution de la Caisse du FEM afin de préciser les approches destinées à s'attaquer aux causes de la perte de biodiversité et aux pressions exercées en la matière. La réalisation des projets visant la préservation et la gestion efficaces des zones protégées ne permet pas d'atteindre les cibles de FEM-5, mais les cibles relatives à l'utilisation et à la gestion durables de la biodiversité dans les paysages terrestres et les paysages marins seront probablement atteintes.

La stratégie relative aux **changements climatiques** reposait sur trois principes: la capacité de réaction rapide aux directives de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la prise en considération des particularités nationales des pays bénéficiaires et le rapport coût-efficacité des effets bénéfiques pour l'environnement à l'échelle mondiale. Les capacités d'adaptation ont été financées de façon distincte par l'intermédiaire du Fonds pour les pays les moins

avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques. Durant FEM-7, le FEM a lancé son Challenge Program for Adaptation Innovation (L'innovation pour l'adaptation), qui vise à renforcer la collaboration avec le secteur privé, mobilisant des ressources additionnelles pour l'innovation technologique et l'adaptation. Les cibles fixées durant FEM-5 pour les émissions d'équivalent dioxyde de carbone et la démonstration de technologies innovantes ont été dépassées.

Étant donné que le domaine d'intervention **eaux internationales** ne s'applique pas à une seule convention internationale spécifique, la stratégie dans ce domaine a été affinée au fil du temps en fonction des prises de conscience et des accords internationaux sur des questions essentielles. Le domaine d'intervention «eaux internationales» de FEM-7 met davantage l'accent sur deux problèmes essentiels relatifs à l'eau qui menacent la durabilité à l'échelle mondiale: le déclin des pêcheries marines et les effets croissants du développement socioéconomique et des changements climatiques sur la sécurité des eaux douces. La coopération plurinationale concernant les grands écosystèmes marins est en passe d'atteindre les cibles de FEM-5 par défaut de convergence d'intentions. Les pêcheries, le portefeuille le plus important, réagissent efficacement à la surexploitation des ressources halieutiques, réduisant le stress sur ces ressources tout en augmentant les revenus et la sécurité alimentaire.

La stratégie poursuivie dans le domaine d'intervention **dégradation des sols** a une influence majeure qui est son rôle de mécanisme financier de la Convention sur la lutte contre la désertification. Plus précisément, la stratégie continue de faire largement connaître le soutien technique et financier apporté au renforcement des capacités, à l'établissement de rapports et à la définition et la mise en œuvre à titre volontaire de cibles nationales relatives à la neutralité en matière de dégradation des sols. La stratégie met également en lumière

l'intégration dans le cadre des programmes à impact du FEM et s'efforce de trouver des capitaux privés pour améliorer la gestion durable des terres. Les cibles fixées durant FEM-5 ne se sont pas traduites en mesures concrètes en ce qui concerne les systèmes d'agriculture et d'élevage extensif dans le cadre de la gestion durable des terres, la cible fixée ayant été atteinte dans moins de 2 pour cent des projets durant FEM-5.

Le domaine d'intervention **produits chimiques et déchets** a abandonné progressivement l'approche spécifique au profit de l'approche sectorielle. Parmi les investissements importants récents, citons le programme ISLANDS, qui a été conçu pour réduire et gérer durablement les produits chimiques et les déchets dans le tourisme, l'agriculture et les soins de santé, et le programme concernant l'exploitation minière artisanale et à petite échelle de l'or, qui est axé sur un secteur et met l'accent sur la réduction du mercure dans l'exploitation minière artisanale de l'or. L'inclusion d'objectifs en matière de produits chimiques et de déchets dans les programmes intégrés et les programmes à impact a été limitée. Aucun résultat n'a encore été enregistré en ce qui concerne l'élimination sûre des pesticides périmés par rapport aux cibles fixées durant FEM-5. Les progrès réalisés par rapport à la cible fixée pour l'élimination/la décontamination des PCB et des déchets connexes ont été notables dans les projets présentés à ce jour, les montants prévus étant dépassés. Toutefois, le montant global atteint jusqu'à présent est loin d'atteindre la cible fixée durant FEM-5.

PERFORMANCE DU FEM DANS LES PAYS

Le FEM est une source importante de financement et d'aide pour les pays bénéficiaires soucieux d'atteindre les objectifs environnementaux et de renforcer le développement institutionnel et les politiques à travers des réformes.

La mobilisation du FEM dans les pays commence par le **Programme d'appui aux pays**. Ce programme aide à faire connaître l'évolution des exigences du FEM et de ses politiques, faciliter le dialogue entre diverses parties prenantes et aider les pays à avoir accès aux ressources du FEM. Des efforts sont nécessaires pour faire participer le plus grand nombre d'acteurs aux activités, renforcer l'adhésion des pays aux initiatives à cet effet et mieux définir le calendrier des ateliers de dialogue national ou de tout autre mécanisme similaire.

La voie vers une reprise plus verte sera différente pour chaque pays. Il existe une hétérogénéité considérable à l'intérieur d'un même groupe de pays et entre les groupes du FEM, qui comprennent les pays les moins avancés (PMA), les petits États insulaires en développement (PEID) et les principaux pays bénéficiaires de l'aide du FEM, ainsi que des capacités et des cadres institutionnels différents, qui contribuent tous aux différences dans les résultats et leur pérennité. Il faut donc tenir compte du **contexte, de la situation et de la capacité des pays** dans la conception et la mise en œuvre des projets et programmes du FEM. Parmi les autres éléments à noter, citons le financement des objectifs de viabilité à long terme, en particulier dans les PMA et les PEID, les situations fragiles et les situations de conflit, la création de partenariats grâce à la mobilisation efficace des parties prenantes, l'obtention d'une adhésion et d'un soutien forts de la part des pouvoirs publics, la reconnaissance du lien entre l'environnement et le développement au moment de la conception et la mesure des retombées socioéconomiques positives et la possibilité d'une gestion adaptative et flexible lors de la mise en œuvre. Dans les principaux pays bénéficiaires de l'aide du FEM, la reprise passera nécessairement par la prise en compte des objectifs environnementaux parallèlement au développement inclusif.

Pour mieux aider les pays à se redresser, il serait utile d'adopter une **approche plus systématique de la mobilisation des pays**. Le dialogue national ou une approche similaire, assorti de la possibilité d'aider les pays dans le cadre d'une stratégie de programmes par pays du FEM ou d'une stratégie nationale de partenariat fondée sur les priorités nationales et les dispositions de la Convention, serait approprié. Une telle stratégie, élaborée conjointement avec le pays et s'appuyant sur l'expérience acquise lors des processus volontaires de formulation des portefeuilles nationaux réalisés durant FEM-5 et FEM-6, aiderait à fixer des objectifs clairs assortis d'indicateurs environnementaux et socioéconomiques pour les interventions du FEM dans les pays. Elle aiderait aussi à nouer des partenariats efficaces une fois qu'elle serait mise à disposition des parties prenantes publiques et privées et clarifiée à leur intention. Enfin, elle garantirait une allocation plus efficace des ressources limitées du pays reposant sur une stratégie claire plutôt que sur une gestion cloisonnée des projets.

Le passage du FEM à des approches intégrées n'a pas eu d'incidence sur la pertinence des interventions du FEM dans les pays visés par les programmes, car ils sont alignés sur les priorités environnementales nationales. Toutefois, il peut être difficile de produire des effets bénéfiques à grande échelle pour l'environnement et sur le plan socioéconomique même dans des pays comme les principaux pays bénéficiaires de l'aide du FEM qui disposent de capacités et d'une expérience au niveau institutionnel. Une fois encore, il importe au plus haut point de mettre en place une stratégie claire et un plan précis aux fins d'une transposition à plus grande échelle, le but étant d'obtenir des effets bénéfiques à grande échelle pour l'environnement.

Les modalités de fonctionnement du FEM : approches

ACTIVITÉS HABILITANTES, PROJETS DE MOYENNE ENVERGURE ET PROGRAMME DE MICROFINANCEMENTS

Le FEM a utilisé diverses approches pour ses interventions, notamment les activités habilitantes, les projets de moyenne envergure et le Programme de microfinancements. Remontant au milieu des années 90, ces approches ont évolué au fil du temps et ont chacune joué un rôle spécifique et important dans une série d'instruments du FEM. Elles ont atteint les objectifs, et moyennant l'amélioration des processus, elles peuvent être encore mieux exploités pour démultiplier les effets.

Les **activités habilitantes avaient clairement pour but de financer l'élaboration des rapports, plans, stratégies et évaluations** dans le cadre des rapports à présenter au titre des conventions. Il ne fait aucun doute que ce rôle important doit se continuer. Bien que le processus d'approbation soit efficient, on observe un net manque d'efficacité dans la façon dont les décaissements et la mise en œuvre sont effectués. Contrairement aux programmes d'envergure similaire, tels que le Programme de microfinancements, les activités habilitantes ne sont pas traduites de manière concrète dans le cadre d'une approche stratégique et programmatique.

Les **projets de moyenne envergure** ont joué un rôle fondamental en encourageant l'innovation au sein du FEM. Ils sont apparemment les plus efficaces quand 1) ils sont appliqués à des projets risqués qui testent de nouvelles approches et mobilisent des formes plus traditionnelles de capital 2) intégrés dans une intervention à une échelle plus importante, ou 3) qu'ils soutiennent la recherche ciblée d'importance mondiale ou régionale. Les projets de moyenne envergure devraient continuer à être

principalement pour l'élaboration de projets novateurs et faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation systématiques, l'objectif étant d'en tirer des enseignements en vue de leur transposition à plus grande échelle ou de leur reproduction. La réduction des formalités administratives pour le processus d'approbation en deux étapes des projets de moyenne envergure rendrait ces projets attractifs pour toutes les Agences du FEM.

Le Programme de microfinancements continue de présenter un grand intérêt pour le partenariat du FEM, le PNUD et les partenaires locaux. En tant que programme mondial qui achemine les ressources du FEM et les ressources d'autres fonds à la société civile et à des associations locales, **le Programme de microfinancements est unique en son genre et est le seul guichet par lequel les petites associations locales peuvent avoir accès aux ressources du FEM**. Il a toujours eu des effets positifs sur le plan social et environnemental dans tous les pays où il est présent. De fait, l'additionnalité du Programme de microfinancements se définit davantage par sa collaboration avec les partenaires locaux que dans les technologies ou les approches qu'il promeut. Néanmoins, les avantages du programme pourraient être encore plus importants si la vision stratégique était claire, la structure de gouvernance les chaînes de responsabilité étaient simplifiées et si le processus de modernisation était amélioré.

PROGRAMMATION INTÉGRÉE

La part de la programmation intégrée augmente au sein du FEM. Plus d'un milliard de dollars ont été alloués à la programmation par approche intégrée dans 56 pays dans le cadre de trois programmes pilotes d'approches intégrées durant FEM-6 et de cinq programmes à impact durant FEM-7. Ces cinq programmes à impact représentent près d'un cinquième du financement global durant FEM-7, et les programmes intégrés occupent une place encore plus importante dans les orientations

proposées fixées en matière de programmation, avec 11 programmes portant sur tous les domaines d'intervention du FEM avec différents degrés d'intégration. **Le principe de l'intégration a un intérêt intrinsèque, mais le FEM doit encore démontrer l'additionnalité au niveau des programmes.**

Globalement, les programmes intégrés de FEM-7 représentent une amélioration par rapport aux expériences pilotes d'approches intégrées de FEM-6 à plusieurs égards. Les programmes à impact de FEM-7 montrent que des enseignements ont été tirés et qu'ils ont évolué depuis la phase pilote, notamment en ce qui concerne la pertinence et la cohérence de la conception, du processus et des résultats. Les programmes à impact de FEM-7, tels qu'ils ont été conçus, demeurent pertinents pour les conventions, les priorités nationales et les causes de la dégradation de l'environnement. Par rapport aux expériences pilotes d'approches intégrées, les programmes à impact ont été conçus en appliquant des théories du changement plus solides et les Agences chefs de file se mobilisent plus tôt et de manière plus intensive pour élaborer des cadres de résultats communs au niveau des programmes. En ce qui concerne le processus, la mise en œuvre des programmes à impact du FEM-7 était plus transparente et plus inclusive. Le renforcement du rôle des Agences chefs de file est envisagé durant FEM-7 et augure bien de l'avenir pour ce qui est de la cohérence interne des programmes et de l'obtention de résultats. La conception des plateformes de connaissances dans les programmes à impact du FEM-7 tient compte des enseignements tirés des programmes pilotes d'approches intégrées qui ont permis de mieux adapter les offres des plateformes aux besoins des pays. Enfin, s'agissant de l'égalité des sexes, de la résilience face aux changements climatiques et de la mobilisation du secteur privé, une plus grande importance a été accordée aux questions transversales dans les programmes à impact de FEM-7.

Des difficultés subsistent sur le plan de la conception, de la mise en œuvre et de la mesure. **Cinq domaines clés devront être abordés dans les programmes intégrés du FEM**, à savoir l'amélioration de la coordination entre les ministères des pays bénéficiaires, le renforcement de la coopération entre les Agences du FEM, la clarification des rapports consolidés au niveau des programmes à présenter par les Agences chefs de file, la démonstration de l'additionnalité ou de la valeur ajoutée de l'intégration dans les programmes et la plus grande diversification des pays inclus dans ces programmes. Il faudra trouver un juste équilibre entre les mesures visant à s'attaquer aux causes de la dégradation de l'environnement et la nécessité de tenir compte des besoins de tous les pays bénéficiaires, y compris les PMA et les PEID.

INNOVATION ET TRANSPOSITION À PLUS GRANDE ÉCHELLE AU SEIN DU FEM

Le FEM soutient l'innovation dans l'ensemble de son portefeuille dans tous les domaines d'intervention, tous les projets, quelle que soit leur envergure, toutes les régions et tous les fonds d'affectation spéciale, et la tendance est à l'augmentation du nombre de projets innovants durant les périodes de reconstitution de la Caisse du FEM. **L'innovation va de pair avec une plus grande additionnalité ou valeur ajoutée dans presque tous les projets** et avec des changements en profondeur dans plus d'un tiers des projets évalués. Les projets associant des innovations de types différents favorisent une meilleure pérennité à long terme et la transposition à plus grande échelle des résultats, à la différence des projets portant sur des innovations distinctes. C'est le cas particulièrement lorsque les innovations technologiques, commerciales ou financières se fondent sur les cadres politiques et juridiques, la mise en place d'institutions et le renforcement des capacités.

L'avantage concurrentiel du FEM en matière de soutien à l'innovation réside dans sa volonté établie de financer des projets à titre gracieux, assurant une continuité entre la validation de principe et les applications pratiques démontrées. De ce fait, **grâce au FEM, les innovations arrivent au point où le risque d'investissement est suffisamment faible** pour que les États, les banques multilatérales de développement ou le secteur privé envisagent d'accorder des prêts.

Malgré le bilan positif du FEM en matière de soutien à l'innovation, **il subsiste certains obstacles qu'il convient de surmonter** dans l'avenir, à compter du FEM-8. Étant donné que de nombreuses innovations comportent des risques, il convient de définir plus clairement les niveaux de risque acceptables pour le portefeuille du FEM. Les programmes de soutien à l'innovation peuvent mobiliser des sources plus importantes de capital-risque et l'établissement de partenariats avec ces sources pourrait permettre au FEM d'aller de l'avant. Un guichet de financement distinct pour les projets novateurs, un bon suivi, des mesures explicites visant à encourager la gestion adaptative et un financement plus souple, par exemple une composante d'intervention d'urgence, peuvent créer un environnement plus propice à l'innovation. Un suivi régulier, des évaluations à mi-parcours, des évaluations finales et un partage des connaissances en temps réel, quelle que soit l'envergure du projet, fourniraient de précieuses informations sur le succès ou l'échec avant la transposition à plus grande échelle ou la reproduction.

Au cours des trois dernières décennies, **le FEM a progressivement privilégié les interventions à plus grande échelle et non plus les programmes pilotes**. L'ampleur du soutien du FEM à la transposition à plus grande échelle et le rythme auquel les résultats sont transposés à une plus grande échelle varient en fonction des domaines d'intervention, mais s'étendent généralement sur plus de cinq ans et donnent des résultats plus

élevés pour chaque dollar investi par an par le FEM. Les orientations opérationnelles relatives à la transposition à plus grande échelle ne sont pas toujours claires dans l'ensemble des programmes et des projets et les indicateurs utilisés ne sont pas toujours cohérents entre la phase pilote et les étapes de transposition à plus grande échelle, ce qui limite la capacité de suivre les progrès.

COLLABORATION ENTRE LE FEM ET LE SECTEUR PRIVÉ

Le FEM travaille depuis longtemps avec un large éventail de partenaires du secteur privé et sa collaboration avec le secteur privé n'a cessé de croître au fil du temps. La stratégie de collaboration durant FEM-7 repose sur deux piliers, **travailler en tant qu'agent de la transformation du marché et utiliser plus largement les instruments financiers autres que les aides directes**, tous deux ayant des objectifs, des caractéristiques et une mise en œuvre différents.

Les parties prenantes du secteur privé et du secteur public reconnaissent les atouts du FEM, à savoir son mandat environnemental large et unique en son genre, sa souplesse d'action dans de nombreux secteurs environnementaux, qui permet de trouver des solutions à des problèmes environnementaux complexes et multi-sectoriels, l'étendue de ses connaissances techniques et les relations qu'il entretient avec les États par l'intermédiaire des points focaux nationaux, ce qui le place en bonne position pour établir des coalitions et des partenariats.

Néanmoins, le succès de la stratégie du FEM-7 dépendra fortement de la capacité du FEM d'apporter un petit nombre de modifications indispensables à ses opérations dans le secteur privé et de prendre en considération la culture des acteurs du secteur privé, qui est rapide, ciblée et axée sur les résultats, ainsi que leurs besoins divers et adaptés au contexte. À l'heure

actuelle, la culture opérationnelle, les procédures et le processus décisionnel du FEM découragent les partenaires potentiels du secteur privé de demander une aide. Si le FEM est déterminé à collaborer avec le secteur privé, des efforts considérables seront nécessaires pour **faire connaître le FEM au secteur privé**, travailler en étroite collaboration avec toutes les entités privées qui jouent un rôle essentiel dans les chaînes de valeur et utiliser une approche différenciée face à l'hétérogénéité des acteurs du secteur privé. La réforme des politiques et de la réglementation, ainsi que le renforcement des institutions, continueront d'être la clef d'une collaboration réussie avec le secteur privé afin de remédier aux défaillances du marché et d'assurer des conditions équitables pour toutes les entreprises privées.

Compte tenu de l'inadéquation entre la demande de projets d'investissement ayant une incidence sur le développement durable et l'offre de financement privilégiant la durabilité et la rentabilité commerciale, **des instruments financiers tels que les instruments financiers autres que les aides directes seront probablement nécessaires pour remédier aux déficiences du marché**. Le programme du FEM sur l'utilisation des instruments financiers autres que les aides directes bénéficierait d'un cadre d'investissement sur les marchés financiers qui établit un meilleur équilibre entre, d'une part, les nouvelles opportunités commerciales qui se présentent sur le marché des solutions fondées sur la nature pour résoudre les problèmes du changement climatique et de la biodiversité et, d'autre part, les risques d'investissement qui résultent de la situation des instruments financiers autres que les aides directes, qui sont garantis aux premières pertes sur les marchés et permettent ainsi d'atténuer les risques. On estime plus que souhaitable que le FEM procède à une évaluation systématique des risques afférents à l'investissement de son portefeuille de projets concernant les instruments financiers autres que les aides directes au moins une

fois par an. En outre, l'élaboration d'une vision stratégique claire à long terme pour un modèle opérationnel d'instruments financiers autres que les aides directes, la formulation d'une stratégie plus efficace de communication, de sensibilisation et de mobilisation en vue de l'élaboration de projets concernant les instruments financiers autres que les aides directes et l'amélioration du processus de sélection fondé sur les bonnes pratiques du secteur renforceraient ce véhicule d'investissement. Le suivi systématique des résultats et des effets sera déterminant pour donner aux investisseurs l'assurance que le FEM est capable de mettre en œuvre les projets concernant les instruments financiers autres que les aides directes.

Les raisons du bon fonctionnement du FEM : politiques et systèmes

POLITIQUES DU FEM

La politique relative à la participation des parties prenantes, la politique d'égalité des sexes et la politique de sauvegarde environnementale et sociale au sein du FEM sont alignées sur les stratégies mondiales pertinentes et solidement épaulées par le Secrétariat du FEM. Des progrès notables ont été enregistrés en matière d'égalité des sexes et le Partenariat pour l'égalité des sexes du FEM est une instance solide de partage de connaissances, d'échange de connaissances et de création de capacités et peut être dans une large mesure transposée dans d'autres politiques du FEM. La politique actualisée de sauvegarde environnementale et sociale a permis de mieux combler les lacunes recensées précédemment ; en revanche elle aurait tout à gagner d'un partage de connaissances qui tire parti des compétences au sein du partenariat du FEM afin de mettre en évidence les approches permettant de surmonter les difficultés liées à la mise en œuvre des sauvegardes en lien avec la politique actualisée.

En ce qui concerne l'inclusion des parties prenantes, le FEM s'est engagé depuis longtemps à faire participer la société civile et les peuples autochtones à l'élaboration des politiques, stratégies, programmes et projets du FEM, et cet engagement a été renforcé par les politiques. Le Groupe consultatif des peuples autochtones du FEM a gagné en crédibilité en tant que source de connaissances et pourrait être davantage mis à contribution. La position du Réseau FEM d'organisations de la société civile s'est malheureusement affaiblie au cours des quatre dernières années et le réseau n'a pas démontré la valeur de ce qu'il propose de manière à attirer les ressources des bailleurs de fonds. Le FEM devrait envisager de repenser son approche pour déterminer quel serait le meilleur moyen d'associer utilement la société civile à ses activités, en tirant les enseignements d'autres organisations confrontées à des difficultés du même ordre.

SYSTÈMES DU FEM POUR LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS ET LA GESTION DES CONNAISSANCES

Le FEM s'emploie en permanence à améliorer son système de gestion axée sur les résultats. Les outils et indicateurs de suivi ont été rationalisés et les indicateurs révisés. Les systèmes d'auto-évaluation des Agences appuient l'obligation de rendre des comptes et la présentation de rapports sur les résultats des projets du FEM. Le système de saisie des données, le portail du FEM, a amélioré la qualité des rapports et des données. FEM-8 prévoit d'autres possibilités de renforcer le système de gestion axée sur les résultats du FEM en incorporant des indicateurs permettant de saisir les résultats relatifs aux approches intégrées et aux programmes pilotes ainsi que les retombées socioéconomiques positives. Les systèmes d'auto-évaluation des Agences fournissent généralement des informations

crédibles, mais il existe des lacunes dans la présentation des rapports sur l'état d'avancement des projets et des rapports d'évaluation à mi-parcours et les rapports sont parfois tout sauf francs. Les produits d'auto-évaluation ne sont pas actuellement suffisamment exploités pour permettre l'apprentissage entre les différentes Agences.

Les connaissances constituent une ressource importante du FEM et nécessitent une approche commune pour exploiter le potentiel de l'ensemble du partenariat grâce à l'intégration et à la facilité d'accès. Au cours des deux dernières périodes de reconstitution, le FEM a reconnu la pertinence de la gestion des connaissances au regard de son mandat et a lancé plusieurs initiatives dans ce domaine. Les programmes pilotes d'approches intégrées et les programmes à impact ont de plus en plus recours à des plateformes de connaissances qui se sont avérées efficaces pour favoriser l'apprentissage et l'échange.

Une stratégie claire de gestion des connaissances, appuyée par un plan d'action, aiderait à fixer les priorités et à définir les responsabilités en matière de gestion des connaissances et d'apprentissage dans l'ensemble du partenariat du FEM. Au niveau opérationnel, une solution technique permettrait de recueillir et de stocker des informations sur les programmes et projets et de les présenter dans des formats accessibles aux utilisateurs internes et externes. Au niveau de la prise de décision, les orientations du FEM concernant l'intégration de la gestion des connaissances dans les projets ou programmes peuvent être encore renforcées en établissant un lien réaliste et clair entre les activités relatives à la gestion des connaissances et les objectifs des projets. Les plateformes de connaissances et les communautés de pratique pourraient utiliser efficacement les connaissances mondiales et le contexte national pour fournir une assistance plus adaptée aux pays bénéficiaires du FEM.

Conclusions

Conclusion 1: Toute en demeurant un mécanisme de financement pertinent de nombreuses conventions et d'accords multilatéraux sur l'environnement, le FEM fait avancer la programmation intégrée sur les questions environnementales prioritaires et la transformation systémique. Fondamentalement, le FEM est le seul mécanisme de financement de cinq conventions mondiales et accords multilatéraux sur l'environnement. Il mobilise des fonds pour l'environnement en quête d'effets bénéfiques pour l'environnement à l'échelle mondiale, de solutions fondées sur la nature et de changements en profondeur. Compte tenu de ce mandat, le FEM dispose d'un avantage concurrentiel important, car il permet des approches programmatiques au sein de systèmes complexes. Fort du succès remporté avec les projets multisectoriels et les programmes pilotes d'approches intégrées, le FEM a poursuivi une trajectoire d'intégration avec la conception et la mise en œuvre des programmes à impact reposant sur une approche fondée sur le changement des systèmes. Néanmoins, il doit encore s'attaquer à la fragmentation dans l'exécution de ses programmes d'approche intégrée et démontrer l'additionnalité de l'intégration. L'intégration des domaines d'intervention et des programmes à impact dans la programmation des ressources du FEM ne s'est pas traduite de façon dynamique par des mesures prises au niveau national dans l'ensemble des ministères et des secteurs. En outre, bien que les groupes de pays prioritaires, en particulier les PMA et les PEID, participent dans une certaine mesure aux programmes à impact, ces programmes pourraient associer un plus grand nombre d'acteurs.

Conclusion 2: Le FEM a obtenu de bons résultats. Au cours de ses 30 ans d'existence, il a fait la preuve d'une amélioration dans toutes les mesures de performance. Cumulativement, 80 pour cent de tous les projets du FEM menés à bien, représentant 79 pour cent des

financements du FEM, sont jugés satisfaisants au regard des résultats. Comme l'observation des résultats prend du temps, ce sont les indicateurs de résultat du FEM-5 qui sont actuellement observés. Le FEM est en passe d'atteindre les cibles fixées durant FEM-5 pour 7 des 13 indicateurs de résultat. La pérennisation des résultats s'est améliorée au cours des périodes récentes de reconstitution de la Caisse du FEM.

Conclusion 3: Le FEM est un partenariat solide doté d'une capacité d'adaptation. Il regroupe des compétences dans les domaines de l'environnement, du développement et de la finance et poursuit des programmes et projets multipartites à plusieurs niveaux. Le partenariat du FEM se compose de certaines des plus grandes organisations de financement du développement, de la pratique en matière de développement et de défense de l'environnement faisant référence en la matière. Toutefois, des signes tangibles d'une concurrence persistante, et pas toujours saine subsistent entre les Agences du FEM au niveau des projets et des pays, les relations établies prenant parfois le pas sur les considérations plus objectives des avantages comparatifs de l'Agence. En conséquence, le partenariat n'utilise pas au mieux ces Agences pour aider les pays à donner corps à leurs ambitions et concrétiser leurs engagements en matière d'environnement.

Le FEM continue de jouer un rôle essentiel en réunissant différentes parties prenantes, notamment les États, les banques multilatérales de développement, les organisations non gouvernementales, les organisations de la société civile, les organisations internationales et le secteur privé. La stratégie de mobilisation du secteur privé et les instruments financiers autres que les aides directes ont permis au FEM d'apporter des améliorations importantes à cet égard, bien que ces instruments doivent encore surmonter les difficultés liées au manque de compétences disponibles au sein du partenariat en matière de conception et de mise en œuvre

et remédier aux problèmes posés par les procédures administratives.

Le partenariat a adapté ses processus, mécanismes et calendriers pendant la pandémie pour assurer la poursuite de l'élaboration des projets en préparation et de la mise en œuvre des projets. Sur le terrain, les Agences d'exécution du FEM et les organisations de la société civile partenaires ont poursuivi leurs efforts, malgré les difficultés liées aux confinements, aux couvre-feux et aux possibilités d'accès aux parties prenantes et aux collègues.

Conclusion 4: Le FEM est une source de financement prévisible dans le domaine de l'environnement, permettant la mobilisation de cofinancements et la transposition des projets à plus grande échelle. Le Système transparent d'allocation des ressources (STAR) du FEM fournit des financements prévisibles dans le domaine de l'environnement permettant aux pays de respecter leurs engagements et leurs obligations au titre des conventions et des accords multilatéraux sur l'environnement dans le cadre de projets dans les domaines d'intervention et de projets multisectoriels, ainsi que de la programmation intégrée. Cette prévisibilité, aussi limitée soit-elle est un avantage majeur du FEM, car elle se traduit par des actions, des pratiques, des projets et des programmes dans le domaine plus général de la préservation de l'environnement, non seulement par le FEM, mais aussi par d'autres organisations.

On ne sait pas au juste s'il est utile de conserver des éléments du STAR spécifiquement désignés conformément aux conventions, étant donné que les problèmes environnementaux à l'échelle de la planète sont multiformes et liés à des chaînes de produits entières et à des biomes complexes, situés en grande partie au niveau de l'interaction entre le social et l'écologie. En outre, la réorientation vers une programmation intégrée n'a pas réduit la capacité du FEM d'aider les pays

à respecter les engagements qu'ils avaient pris au titre des conventions.

Bien qu'elles soient relativement modestes par rapport à certains fonds pour le climat plus récents et beaucoup plus importants, les ressources du FEM ont permis de mobiliser jusqu'à près de 10 fois la contribution du FEM. Le FEM dispose encore d'une marge de progression, s'agissant de mobiliser des ressources additionnelles de manière stratégique et complémentaire. Il peut notamment œuvrer en partenariat avec des institutions financières, telles que le Fonds vert pour le climat, les banques de développement multilatérales, les donateurs bilatéraux, les fondations ayant une vision complémentaire et le secteur privé, afin de rechercher des synergies.

Conclusion 5: Le FEM soutient les travaux sur les questions de fond en amont et la mise en place de conditions appropriées au niveau des pays et ses projets et contribue par ses projets au renforcement des institutions. Cependant, la capacité et le souci du FEM de promouvoir la cohérence des politiques et la synergie institutionnelle exigeront un gros effort et une action complémentaire de sa part pour que les mesures soient effectivement appliquées dans les pays. Le FEM est particulièrement apprécié pour l'attention particulière qu'il porte aux activités menées en amont et son soutien à la création d'un environnement porteur de conditions favorables visant à encourager les investissements publics et privés dans des projets de protection de l'environnement grâce à des réformes politiques, juridiques et réglementaires. Le FEM est bien placé pour soutenir le renforcement des capacités des institutions publiques et d'autres acteurs nationaux et dans le même temps pour renforcer la visibilité du secteur de l'environnement dans le l'économie aux niveaux institutionnel et politique au sens large. Le soutien apporté par le FEM aux activités habilitantes constitue un avantage concurrentiel important à cet égard, car il aide les pays à

se conformer à leurs obligations, notamment en matière de présentation de rapports au titre des conventions/accords multilatéraux sur l'environnement.

Dans de nombreux pays, il n'y a pas de cohérence entre les plans économiques sectoriels et les objectifs environnementaux. Les instruments financiers, les incitations fiscales et les investissements publics contradictoires, voire pervers, les plus courants constituent les principaux obstacles aux changements en profondeur et à la reprise durable. Toutefois, le partenariat du FEM devra surmonter les difficultés qu'entraînent les mesures prises pour favoriser la cohérence des politiques dans les pays bénéficiaires, notamment, mais non exclusivement la gouvernance, la supervision et le contrôle des dépenses publiques. Ainsi, même lorsque les projets trouvent le moyen de s'aligner sur les bonnes politiques, leur exécution ne relève pas toujours de la compétence du FEM.

Les projets du FEM contribuent en outre au renforcement des institutions et des capacités dans les pays membres et sont largement reconnus pour leur efficacité dans ces deux domaines. Des ministères assurant la liaison avec le FEM auraient été renforcés en bénéficiant de capacités techniques, de matériel et d'un appui aux programmes. Pour l'essentiel, ce renforcement institutionnel se limite toutefois au secteur de l'environnement; à quelques exceptions près, peu de capacités ont été créées dans d'autres secteurs.

Conclusion 6: Le FEM dispose d'un ensemble de mécanismes de mise en œuvre éprouvés et chacun d'entre eux permet d'atteindre efficacement les objectifs déclarés, même s'il est possible de gagner en efficacité au regard du temps et des ressources financières. Le FEM utilise un certain nombre de mécanismes permettant de prendre en compte ses diverses priorités et ses divers groupes cibles, exécutant des projets dont l'envergure et les conditions d'approbation

sont différentes. Le FEM et ses partenaires sont ainsi en mesure d'adapter les projets aux besoins, aux obligations et aux circonstances. Les activités habilitantes du FEM ont apporté un soutien inestimable aux pays en leur permettant de se conformer en temps voulu aux conventions et accords multilatéraux sur l'environnement et de présenter des rapports à ce titre. Les Agences partenaires du FEM, de taille relativement plus modeste et plus récentes, considèrent les projets de moyenne envergure et potentiellement le Programme de microfinancements, comme une bonne base pour collaborer avec le FEM. Les projets de moyenne envergure soutiennent les programmes pilotes et les projets novateurs qui peuvent être transposés à plus grande échelle; les aides financières directes accordées au niveau local dans le cadre du Programme de microfinancements peuvent soutenir le développement d'un mouvement dynamique de la société civile aux niveaux local et mondial. Cependant, les budgets limités du Programme de microfinancements entravent la capacité des organisations de la société civile de contribuer de manière non négligeable au changement en profondeur. En outre, les formalités administratives qui vont de pair avec le processus d'approbation des projets de moyenne envergure et les activités habilitantes sont disproportionnées par rapport au niveau de ressources liées à ces modalités.

Conclusion 7: Le FEM est reconnu comme étant plus innovant que d'autres fonds pour l'environnement, assurant un juste équilibre entre la recherche de l'innovation et les facteurs de risque et de performance dans sa sélection de projets et préparant le terrain pour que d'autres donateurs puissent transposer à plus grande échelle ses expériences pilotes réussies. Pour le FEM, l'innovation englobe les progrès techniques, l'efficacité accrue de la gestion des projets et les améliorations apportées à la gouvernance. Dans un premier temps, les progrès techniques ont porté sur les énergies

renouvelables et, plus récemment sur des méthodes applicables au recours aux solutions fondées sur la nature. Les innovations en matière de gestion concernent le plus souvent les programmes pilotes en matière d'approches intégrées et les programmes à impact, qui ont créé une nouvelle échelle et accru la complexité en ce qui concerne le nombre d'Agences, de pays et de parties prenantes concernés. Les innovations en matière de gouvernance sont liées aux approches intégrées et s'efforcent d'accroître la cohérence des politiques et d'éliminer les obstacles aux initiatives du secteur privé. Les projets d'envergure différente, y compris les projets du Programme de microfinancements et les projets de moyenne envergure, permettent également de promouvoir les innovations techniques, institutionnelles et sociales. Toute en faisant preuve de modération dans la prise de risque, le FEM est utile pour l'affectation de ses financements à titre gracieux à des activités pilotes et innovantes, notamment pour les nouvelles technologies telles que l'énergie solaire et l'énergie éolienne. Sa volonté de financer des technologies moins établies et permettant de tester des innovations est un avantage important par rapport à d'autres organismes de financement. L'approche en matière d'innovation, d'expérience pilote et de transposition à plus grande échelle n'est ni très claire ni très systématique.

Conclusion 8 : Les politiques et systèmes du FEM s'inscrivent généralement dans la suite logique des bonnes pratiques mondiales et permettent au FEM de renforcer l'inclusion. Les politiques relatives aux sauvegardes, à l'égalité des sexes et à la participation des parties prenantes sont généralement bien développés dans la vision, les priorités stratégiques et les principes de fonctionnement du FEM. Ces politiques ont favorisé le renforcement des politiques des Agences du FEM, les rendant également conformes aux bonnes pratiques. La mise en œuvre des politiques doit être renforcée et faire l'objet d'un suivi pour que leur efficacité puisse

être évaluée. Il est possible d'améliorer le partage de connaissances et de mieux tirer les enseignements des échanges entre les Agences sur la mise en œuvre des politiques.

En ce qui concerne les systèmes du FEM, la gestion axée sur les résultats et la gestion des connaissances se sont nettement améliorées durant FEM-7. Parmi les lacunes devant être comblées, citons l'élaboration d'un cadre clair pour la présentation de rapports sur tous les aspects de la programmation intégrée; il faudrait mettre l'accent sur la démonstration de l'additionnalité de l'approche et de l'inclusion d'indicateurs pour bien rendre compte des réformes de politique générale et des retombées socioéconomiques positives dans le cadre de résultats. L'élaboration d'une stratégie claire de gestion des connaissances conçue pour rassembler, stocker et partager des connaissances aiderait à consolider les progrès réalisés à ce jour et à combler les lacunes.

Recommandations

Les projets du FEM affichent des résultats spectaculaires au niveau microéconomique malgré une détérioration de la situation de l'environnement, de la biodiversité et du climat au niveau macroéconomique. Le FEM devra être parfaitement conscient de ce décalage dans sa programmation entre le niveau microéconomique et le niveau macroéconomique, car il compromet directement la mission fondamentale du Fonds. Face à ce problème, le FEM doit actualiser sa théorie du changement, qui reconnaît que les résultats des projets au niveau microéconomique, bien que nécessaires, ne sont pas suffisants; pour avoir un impact au niveau macro, l'institution devra recourir mobiliser des leviers, prendre en compte systématiquement les enjeux et prendre des risques. La réussite d'un projet, telle que mesurée, reste très appréciable,

mais la prise de risque peut produire des effets à plus grande échelle, notamment en collaborant avec des parties prenantes clés comme les entreprises vertes, les innovateurs privés et les intérêts locaux, même si cela peut entraîner l'échec de certains projets.

Compte tenu des progrès notables enregistrés durant FEM-7, plusieurs domaines touchant la mise en œuvre des projets, des programmes et des systèmes peuvent être encore renforcés, développés et réorientés pour que le FEM devienne une organisation encore plus efficace fonctionnant en synergie dans la situation difficile actuelle. Les recommandations stratégiques de haut niveau visant à aider le FEM à progresser en vue d'atteindre cet objectif suivent ; elles ne sont pas présentées dans un ordre hiérarchique, mais sont plutôt organisées par thème : stratégies, processus, collaboration, innovation et politiques et systèmes du FEM.

PROGRAMMATION INTÉGRÉE

Le FEM devrait poursuivre l'intégration dans sa programmation, mais démontrer clairement l'additionnalité de cette approche, qu'il s'agisse des effets positifs pour l'environnement, des retombées socioéconomiques positives, de l'influence exercée sur les politiques publiques ou de la participation du plus grand nombre d'acteurs possible. Les programmes à impact devraient être maintenus, parallèlement aux thèmes actuels, mais en mettant davantage l'accent sur les solutions fondées sur la nature face aux problèmes qui se posent dans l'interaction entre le social et l'écologique. Il conviendrait de rechercher et de définir plus clairement les complémentarités entre les projets existants et les projets proposés en vue de soutenir une approche orientée vers les systèmes.

Pour assurer le succès des programmes, il est impératif de préciser les rôles, d'assurer la coordination entre les Agences et de définir les responsabilités en

matière de suivi, de présentation de rapports et de gestion des connaissances entre les partenaires. Le FEM devrait fournir des orientations et un appui aux points focaux opérationnels aux fins de la mise en place de groupes de direction interministériels chargés des projets du FEM. Il devrait aussi définir clairement les retombées socioéconomiques positives et les réformes de politique générale dans son cadre de résultats. Pour parvenir à une reprise plus verte, il faudra que la société civile, les peuples autochtones et diverses autres parties prenantes participent aux programmes intégrés et prêter attention à des questions transversales telles que l'égalité des sexes, la résilience et la collaboration avec le secteur privé.

PROGRAMME DE MICROFINANCEMENTS

Le FEM devrait réévaluer sa vision du Programme de microfinance afin d'en élargir l'objectif et l'impact potentiel. Le Programme de microfinance a été considéré par le plus grand nombre comme permettant à la société civile de participer au partenariat du FEM. Il peut jouer un rôle déterminant dans la reprise verte après la pandémie, car il fournit des ressources accessibles aux populations locales leur permettant de participer activement à la reconstruction d'une économie locale durable et inclusive. Cependant, des partenaires différents ont des visions divergentes et parfois contradictoires de la façon dont le Programme de microfinance pourrait faire fructifier ses résultats et de son capital social, ce qui a une incidence sur sa gouvernance et ses politiques. Les mesures incitatives à effet pervers prévues dans la politique de reclassement des programmes-pays devraient être revues de manière à ne pas compromettre le caractère communautaire du Programme de microfinance. Le FEM pourrait en outre envisager de s'appuyer sur les compétences de

son réseau d'Agences élargi pour exécuter les projets au titre du programme.

PROCESSUS ADMINISTRATIFS

Le FEM devrait revoir ses exigences, processus et procédures pour permettre aux pays, aux Agences et au secteur privé d'accéder à ses ressources et de passer plus rapidement à la mise en œuvre et à l'exécution après la pandémie. L'élaboration et l'approbation des projets du FEM peuvent prendre de nombreuses années, compte tenu de la multitude d'exigences, de processus et de procédures qui se superposent. Pour être plus dynamique et changer les choses en profondeur, le FEM devra ajuster ces processus de manière à ce que les fonds soient accessibles et que les projets puissent être mis en œuvre plus rapidement, en particulier après la pandémie. Le FEM sera ainsi en mesure de soutenir une reprise verte, bleue, propre et résiliente avec efficacité et célérité. Tout d'abord, les procédures administratives relatives au processus en deux étapes des projets de moyenne envergure devraient être rationalisées afin de ne pas en limiter l'utilisation, qui est un mécanisme utile pour l'innovation. Le processus d'approbation des instruments financiers autres que les aides directes devrait être revu par souci de cohérence et pour tenir compte des normes de bonnes pratiques du secteur. En outre, le partenariat du FEM doit s'attaquer aux retards dans la mise en œuvre des activités habilitantes après approbation.

SYNERGIES ET COOPÉRATION ENTRE LES AGENCES

Le FEM devrait établir des règles fondamentales claires pour les échanges entre les Agences et le FEM en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des projets ainsi que la collaboration avec les points focaux et les organismes d'exécution. Ces règles

devraient fournir des orientations aux Agences sur ce qui est ou n'est pas acceptable au niveau des pays. Des efforts devraient être faits pour réduire au minimum certains types de concurrence, en favorisant la sélection des Agences qui ont démontré un avantage comparatif clair pour certains types de projets et certains sites de projets. Les synergies potentielles devraient être mises en œuvre entre les Agences, en tirant parti des points forts respectifs des différents types d'Agences. Les Agences du FEM devraient être autorisées à exécuter leurs propres projets qu'à titre exceptionnel afin d'encourager un plus grand nombre d'organisations nationales à se charger de l'exécution des projets.

ENGAGEMENT DANS LES PAYS

Le FEM devrait intervenir dans les pays dans le cadre d'une approche plus stratégique et plus cohérente, ce qui lui permettrait de tenir compte des différents besoins et capacités des pays. À cette fin, le FEM devrait collaborer activement avec les pays afin de mettre au point des stratégies d'intervention adaptées, tenant compte des programmes d'autres fonds pour l'environnement et pour le climat et des synergies possibles avec ces fonds. Les points focaux opérationnels seraient indispensables pour élaborer une telle stratégie de pays, car ils s'engagent aux côtés de différents ministères, des points focaux de la Convention et des points focaux d'autres mécanismes de financement de l'environnement et de l'action climatique et peuvent ainsi assurer la mise en place de synergies entre les différents fonds. Si elle est bien conçue, la stratégie de pays aidera à encourager la collaboration interinstitutionnelle et à favoriser une plus grande cohérence. Le FEM devrait tirer parti du Programme d'aide aux pays pour permettre le renforcement des capacités, des points focaux opérationnels et d'autres institutions, tout en veillant à

ce que les programmes soient exécutés avec une plus grande cohérence.

GROUPES DE PAYS PRIORITAIRES

Le FEM devrait accroître son aide aux PMA et aux PEID afin d'avoir un impact encore plus grand dans ces pays prioritaires. Les ressources du FEM allouées aux PMA et aux PEID sont trop limitées pour avoir un impact à une échelle suffisamment grande qui leur permettrait de s'attaquer aux problèmes environnementaux. En outre, très peu de PMA et de PEID ont participé aux programmes pilotes d'approches intégrées et aux programmes à impact. Le FEM devrait continuer à renforcer les capacités de ces groupes dans le cadre du Programme d'aide aux pays ou de synergies avec d'autres programmes de renforcement des capacités. Dans tous les groupes, plus particulièrement dans les situations de fragilité et de conflit, une attention particulière doit être accordée aux réalités nationales dans la conception et la mise en œuvre des projets.

COLLABORATION AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

Le FEM devrait renforcer la collaboration avec le secteur privé avec une aide ciblée. Pour accroître l'efficacité et l'efficacités de sa collaboration avec le secteur privé, le FEM devrait envisager 1) de définir un champ d'application plus étroit et des cibles spécifiques; 2) de faire connaître clairement son identité, l'intérêt de son existence et les processus de conception, d'élaboration et de mise en œuvre des projets aux partenaires potentiels du secteur privé; 3) d'intégrer en douceur l'aide financière et non financière aux partenaires du secteur privé, y compris les microentreprises et les petites et moyennes entreprises; 4) de veiller à ce que les projets sélectionnés (et les Agences) aient fait les recherches nécessaires et donné naissance à des projets d'investissement en préparation; et 5) d'encourager un examen

complet et un ajustement de ses procédures opérationnelles pour remédier aux difficultés, y compris l'élaboration d'un processus d'approbation des instruments financiers autres que les aides directes en deux étapes.

INNOVATION ET RISQUE

Le FEM devrait mettre en œuvre des projets innovants pour favoriser le changement en profondeur. Les mécanismes d'examen des projets du FEM devraient favoriser les projets innovants dans le partenariat tout entier. Le processus d'élaboration devrait expressément permettre de tenir compte du risque lié à ces projets et être rationalisé.

L'innovation étant liée à un certain niveau de risque, le Conseil du FEM, de même que le Secrétariat du FEM et le Groupe consultatif pour la science et la technologie du FEM, devrait définir clairement le niveau de risque acceptable dans l'ensemble des divers instruments et approches par souci de clarté dans tout le partenariat et pour encourager l'innovation dans le cadre d'une approche visant à gérer les risques. Le FEM pourrait envisager de mettre en place un guichet spécifique pour financer l'innovation avec une tolérance au risque plus élevée.

POLITIQUES ET SYSTÈMES

La supervision de la mise en œuvre des politiques du FEM doit être poursuivie et améliorée. Les politiques adoptées récemment par le FEM concernant les sauvegardes, l'égalité des sexes et la participation des parties prenantes devront être supervisées à l'aide de données et d'éléments de preuve adéquats pour pouvoir évaluer leur efficacité.

Les systèmes de gestion axée sur les résultats et les systèmes de gestion des connaissances devraient

s'adapter au glissement vers l'intégration. Le système de gestion axé sur les résultats devrait être structuré de manière à permettre de rendre compte de l'efficacité globale de chaque expérience d'approches intégrées et de chaque programme à impact en regroupant les résultats dans le cadre de l'ensemble des projets

enfants et à démontrer l'additionnalité de l'approche intégrée. Des indicateurs de base devraient être élaborés pour mesurer les retombées socioéconomiques. La gestion des connaissances doit être coordonnée entre les divers partenaires, en se concentrant sur les actions visant à promouvoir l'apprentissage Sud-Sud.

Le Bureau indépendant d'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été créé par le Conseil du FEM en juillet 2003. Le Bureau est indépendant des services chargés de l'élaboration de la politique du FEM ainsi que de la fourniture et la gestion de l'aide.

Le Bureau procède à des évaluations indépendantes qui portent sur un ensemble de projets et programmes mis en œuvre par plusieurs Agences du FEM. Ces évaluations interviennent généralement au niveau stratégique et portent sur des domaines d'intervention ou des thèmes transversaux. Le Bureau réalise aussi des évaluations institutionnelles, telles que l'évaluation du mécanisme d'allocation des ressources du FEM ou de la gouvernance du FEM.

Au sein du FEM, le Bureau facilite la coopération en matière d'évaluation avec des réseaux d'évaluation professionnels, notamment en adoptant des lignes directrices et des processus d'évaluation conformes aux bonnes pratiques internationales. Il collabore en outre avec la communauté environnementale mondiale au sens large afin de rester à l'avant-garde des méthodes nouvelles et innovantes.

À ce jour, le Bureau a produit plus de 100 rapports d'évaluation qui peuvent être consultés sur son site Web : www.gefio.org/evaluations/search.



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

Global Environment Facility
Independent Evaluation Office
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
USA

www.gefio.org

 /gefio_tweets

 /gefio