

Examen de portefeuille-pays du FEM : Moldova (1994–2009)



Anna Vighh, Bureau de l'évaluation du FEM

Le Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a entrepris un examen du portefeuille-pays de l'aide du FEM à la République de Moldova. Depuis 1994, le FEM a investi environ 22,5 millions de dollars à Moldova et participé, par le biais de 14 projets nationaux, à des opérations de cofinancement se montant à 23,8 millions

de dollars. Les domaines d'intervention « eaux internationales » et « polluants organiques persistants (POP) » reçoivent la part la plus grande du financement total du FEM à Moldova, soit 45 % et 29 % respectivement.

Constatations

Résultats et efficacité

Le FEM a fourni son aide à Moldova afin de lui permettre de remplir ses obligations au titre de la Convention sur la biodiversité, mais la progression vers la réalisation d'un impact reste lente. La première activité habilitante sur la biodiversité financée par le FEM est d'une importance particulière en ce qu'elle a permis à Moldova de jeter des bases solides lui permettant de remplir ses obligations grâce à l'élaboration d'importants documents d'orientation dont un plan d'action et le premier rapport du pays en application de la Convention. Nombre d'activités prévues dans le plan d'action ont, depuis, été réalisées par le biais d'initiatives nationales ou de projets internationaux, notamment les projets ultérieurs financés par le FEM. L'impact de cette aide a été d'importance modeste, essentiellement à cause du faible niveau des capacités existantes et de conflits institutionnels.

Deux projets mondiaux du FEM ont joué un rôle important à l'appui de l'élaboration du cadre national de biosécurité et de l'interaction avec les centres d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques. Les résultats de ces projets ont été pérennisés par le biais d'un projet en cours, « Appui à la mise en œuvre du cadre national de biosécurité ».

L'aide du FEM dans le domaine du changement climatique a produit des résultats mitigés, mais les projets futurs sont susceptibles de créer un impact indéniable s'ils sont reproduits ailleurs avec succès. Bien que le FEM ait apporté une aide de taille à Moldova pour lui permettre de remplir ses obligations au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les résultats restent modestes. Cette situation peut s'expliquer par le fait que l'un des deux projets est encore en préparation et le deuxième

s'est achevé il y a moins de deux ans. Ce projet a permis une réduction limitée mais réelle des émissions annuelles grâce à une efficacité accrue et au changement de combustible : le passage du charbon à la biomasse (paille). Il a en outre permis de mettre en exergue les avantages sociaux et économiques de l'utilisation des énergies renouvelables. Sa reproduction est en train de se faire à petite échelle.

L'aide du FEM dans le domaine des POP a été d'une importance stratégique grâce à une combinaison alliant des activités habilitantes réalisées par étape et un projet de grande envergure.

Moldova a réussi à obtenir un projet de grande envergure dont les résultats sont renforcés et complétés par les projets d'autres bailleurs de fonds, ce qui a donné des résultats supplémentaires significatifs et des produits durables. Ce projet de gestion et de destruction des POP a contribué à la gestion et à la destruction écologiquement sûres des pesticides et des PCB. Il a également renforcé la capacité à améliorer la gestion des informations liées aux POP et l'établissement des rapports, la capacité à suivre et à contrôler l'utilisation des POP ; il a par ailleurs aidé à améliorer le cadre juridique de la gestion des POP.

Il est trop tôt pour évaluer les résultats de deux projets nationaux dans le domaine **des eaux internationales** dont un seul est achevé.

Pertinence

L'aide du FEM a été pertinente à l'appui des priorités environnementales, du développement durable au niveau national, des conventions internationales, des processus régionaux et de son mandat propre, à l'exception de la lutte contre la dégradation des sols. Le FEM a aidé le pays à faire face à ses principales priorités environnementales – les ressources en eau par le biais de projets régionaux, la gestion des substances toxiques et des déchets avec un accent sur les POP et la préservation de la biodiversité. Les projets et activités du FEM se sont également focalisés sur le changement climatique, épinglé dans diverses stratégies comme la principale préoccupation de Moldova en même temps que les problèmes liés à la sécurité de l'énergie, notamment en termes de maîtrise et de développement d'énergies renouvelables. En revanche, il n'existe aucun projet lié à la dégradation des sols, une priorité établie par les stratégies sectorielles à Moldova.

L'appropriation par le pays a été limitée en grande partie du fait d'un manque de coordination et d'une stratégie claire concernant l'aide du FEM. L'absence de leadership politique et de coordination est le principal obstacle qui empêche Moldova d'avoir une influence décisive sur l'élaboration et la mise en œuvre des projets du FEM. Par ailleurs, le quasi-monopole du ministère de l'Environnement

comme entité nationale d'exécution empêche la participation de divers autres acteurs – et probablement d'initiatives provenant d'autres institutions. La coordination et la planification stratégique ont été reconnues comme nécessaires à un haut niveau politique et le gouvernement a récemment promulgué de nouvelles lois pour régler la question. La réglementation de la coordination de l'aide étrangère définit les nouvelles procédures à suivre, répartit les attributions et favorise la restructuration institutionnelle. Si elle est bien appliquée, cette réglementation aidera le pays à jouer un rôle plus actif dans la préparation, l'exécution et l'évaluation des projets.

Efficiences

La durée totale d'instruction d'un projet à Moldova est comparable aux moyennes du FEM. Les avis sont partagés sur la complexité et la durée des procédures de préparation et d'exécution des projets du FEM, bien que l'avis général soit plutôt positif. Le processus de préparation et d'approbation des projets à Moldova a été relativement efficace par rapport à ceux d'autres pays.

Les bureaux des projets créés au sein du ministère de l'Environnement, les Entités d'exécution du FEM et certains points focaux des conventions ont joué un rôle déterminant dans la préparation et l'exécution des projets. Les bureaux des projets créés au sein du ministère de l'Environnement ont joué un rôle opérationnel important dans la conception et l'exécution des projets. L'appui des Entités d'exécution est perçu comme étant crucial au regard des ressources dont elles disposent et de leur connaissance des règles et procédures du FEM. De leur côté, les points focaux des conventions se sont occasionnellement distingués dans la préparation des projets, principalement en proposant des idées de projet et en apportant les conseils nécessaires au bureau du projet.

La diffusion des informations et le partage des acquis restent limités. La diffusion des produits et résultats des projets auprès des décideurs, des autres acteurs et du grand public leur permet de produire des résultats efficaces et d'avoir l'impact ultime recherché. Bien que certains projets aient diffusé les enseignements retenus et les résultats des projets du FEM – principalement par le biais de séminaires de restitution et documents de fin de projet – ces mesures ne rentraient pas dans le cadre d'une stratégie claire, ce qui empêchait la transposition de ces expériences et la sensibilisation continue après la clôture du projet. Jusqu'à une date récente, les informations sur les résultats et les enseignements tirés des projets n'avaient pas été suffisamment diffusées par les Entités du FEM, les entités nationales d'exécution et les équipes de projet.

Le mécanisme de point focal n'a pas suffisamment joué son rôle en termes de conseils stratégiques et de coordination. À

Moldova, les responsabilités politiques et opérationnelles du point focal du FEM sont confiées à une seule personne et depuis 2008, elles incombent au ministre de l'Environnement. En tenant compte des nouvelles responsabilités du point focal du FEM, il est fort à craindre que l'efficacité et l'efficacé du mécanisme du point focal soient mises à mal. Une initiative récente pourrait nettement améliorer la situation. Dans le contexte de la nouvelle réglementation sur le cadre institutionnel et le mécanisme de coordination de l'aide étrangère, le ministère de l'Environnement devra désigner un coordonnateur sectoriel et un comité sectoriel de gestion de l'aide étrangère; ces deux entités joueront un rôle déterminant dans la planification de l'aide étrangère, celle du FEM comprise.

Recommandations

Au Conseil du FEM

- Le FEM doit totalement souscrire à l'introduction du programme de microfinancements à Moldova.
- Le FEM doit fournir des conseils et définir les exigences en matière de diffusion des résultats et des enseignements tirés des projets.

Au Gouvernement moldave

- S'attaquer aux questions de dégradation des sols et d'adaptation au changement climatique dans les projets du FEM.
- Renforcer le mécanisme de point focal et élaborer une stratégie liée à l'aide du FEM de façon à assurer une coordination efficace entre les principaux partenaires, à commencer par les autres bailleurs de fonds.

Le Bureau de l'évaluation du FEM est une entité indépendante qui rend compte directement au Conseil du FEM et a pour mandat d'évaluer les programmes et priorités des différents domaines d'intervention du FEM.

La version complète du *GEF Country Portfolio Evaluation: Moldova (1994–2009)* (Evaluation Report N° 59, 2009) est disponible sur le site web du Bureau de l'évaluation du FEM, www.gefeo.org. *GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2010* est également disponible sur le site internet du Bureau de l'évaluation (Evaluation Report N° 58). Il présente l'évaluation du portefeuille-pays de deux pays (Moldova et Turquie). Pour tout renseignement complémentaire, prière de contacter le Bureau de l'évaluation du FEM (gefevaluation@thegef.org).