

## Examen de portefeuilles-pays du FEM : Philippines (1992-2007)



Photo: Anna Vighh, Bureau de l'évaluation du FMAM

Entre décembre 2006 et avril 2007, le Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a procédé à une évaluation de l'appui accordée aux Philippines ; il s'agit

de la deuxième évaluation du portefeuille d'un pays dans le cadre de cette série. Les Philippines ont été retenues pour les raisons suivantes : elles sont l'un des principaux pays bénéficiaires de l'appui du FEM ; elles recevront des allocations du Dispositif d'allocation des ressources dans les domaines d'intervention « changements climatiques » et « diversité biologique » ; leur programme national est l'un des plus anciens du Programme de microfinancements ; et le secteur de l'environnement est un élément essentiel de leur programme national de développement durable.

Conduite par le personnel du Bureau de l'évaluation et une équipe de consultants internationaux et locaux, l'évaluation a fait appel à des méthodes et outils qualitatifs et quantitatifs, notamment l'examen des informations disponibles, des entretiens approfondis avec les acteurs du FEM, un important atelier de consultation et des missions sur le site de certains projets. L'évaluation a porté essentiellement sur 30 projets nationaux du FEM, le Programme de microfinancements et quelques projets régionaux sélectionnés auxquels les Philippines participent. Ces activités représentent un investissement de 145 millions de dollars.

L'évaluation s'organisait autour de trois questions clés :

- L'appui du FEM correspond-elle au programme national de développement des Philippines, à ses priorités environnementales et au mandat de l'institution ?
- L'appui du FEM est-elle efficace en termes de temps, d'efforts et de moyens consacrés à l'élaboration et la mise en oeuvre des projets du FEM et à la recherche de synergies et de partenariats entre les projets et entre les Entités d'exécution du FEM, les administrations nationales et les autres acteurs du Fonds ?
- Quels sont les résultats obtenus grâce à l'appui du FEM ?

### Conclusions

#### Pertinence du portefeuille

L'appui du FEM est pertinent aux plans de développement et les priorités environnementales des Philippines. L'accent mis

par le FEM sur la préservation de la biodiversité, la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables se situe dans le droit fil des priorités des plans de développement à moyen terme du pays ; il est toutefois rare que le descriptif de projet relie ces objectifs à ces plans et indique comment les activités y contribueront. L'appui du FEM est également en rapport très étroit avec les plans d'action nationaux élaborés dans le cadre des domaines d'intervention du FEM.

**L'appui du FEM aux Philippines cadre bien avec les objectifs et le mandat de l'institution.** L'appui du FEM a porté sur la préservation des espèces et leur utilisation durable, ciblant 8 des 16 régions biogéographiques terrestres, bien que principalement dans les grandes îles du pays. En ce qui concerne les changements climatiques, les activités qui ont bénéficié de l'appui du FEM ont porté essentiellement sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et sur l'amélioration du rendement énergétique des équipements. Avec l'appui du FEM, les Philippines ont élaboré un plan national d'action destiné à réduire puis éliminer les rejets de polluants organiques persistants et participent aux Partenariats pour la gestion environnementale des mers d'Asie de l'Est (financés par le FEM).

#### Résultats du portefeuille

**L'appui du FEM aux Philippines a de nombreux effets positifs sur le patrimoine écologique mondial.** Les activités financées par le FEM ont probablement permis de freiner la tendance à l'affaiblissement du régime de protection de plusieurs espèces menacées, et plusieurs zones protégées des Philippines appliquent des pratiques exemplaires en matière de préservation de la biodiversité. Les convertisseurs d'énergie renouvelable financés par le FEM ont permis de réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre et les Philippines sont devenues un des grands utilisateurs d'énergie géothermique. Les méthodes et l'acquis résultant de l'appui du FEM ont été ou peuvent être transposés, renforçant l'impact de l'action du Fonds.

**La tendance à la dégradation de l'environnement et le non-respect des dispositions applicables compromettent ces acquis.** La superficie des aires protégées reste inférieure à la moyenne de l'Asie. Sous l'effet du recul du couvert forestier entre 1990 et 2005, le bilan de l'effort de protection du FEM dans ce

domaine est négatif (– 10 000 km<sup>2</sup>) et l'action de l'institution à l'appui de la préservation des écosystèmes vulnérables des petites îles reste limitée. L'accroissement prévu des émissions de CO<sub>2</sub> montre que le FEM devrait privilégier les sources d'émissions primaires, c'est-à-dire la dégradation des sols et la conversion des forêts en terres agricoles. Ce n'est que récemment que le FEM a commencé à contribuer à l'effort d'adaptation au changement climatique et il n'appuie pas encore l'électrification des transports en commun entreprise par les pouvoirs publics.

**Le portefeuille du FEM aux Philippines comporte plusieurs insuffisances.** La lenteur de la préparation et de l'approbation des projets est peut-être à l'origine de plusieurs revers et de la démobilitation des différents acteurs. Le manque de transparence et la mauvaise qualité des données sur le cycle des activités du FEM désorientent et déçoivent les intervenants. L'absence d'un mécanisme clair et accessible au public de suivi des projets proposés se fait cruellement sentir. Le flou des informations sur la mise en œuvre du Dispositif d'allocation des ressources laisse beaucoup de possibilités d'interprétation aux différents acteurs qui ne comprennent pas toujours les critères de décision et estiment que le processus est incohérent et arbitraire. En outre, la fonction de point focal des opérations du FEM n'est pas institutionnalisée ce qui complique de multiples façons l'interaction du pays avec l'institution.

## Recommandations

### A l'adresse du Conseil du FEM

- **Le FEM doit élaborer des stratégies nationales pour les pays bénéficiaires qui reçoivent de l'appui substantiel du FEM.** L'absence de stratégie du FEM aux Philippines nuit aux résultats potentiels et est un facteur d'inefficacité. Une stratégie cohérente, transparente et faisant l'objet d'un débat ouvert, assortie d'objectifs et de buts clairement définis, ainsi qu'une vision et un programme à long et court termes, permettraient de remédier à certaines des faiblesses mises en lumière par l'évaluation.

### A l'adresse du Gouvernement philippin

- **La question du respect des politiques et des réglementations environnementales est urgente.** Les mesures prises par le Gouvernement en ce sens, particulièrement l'approche-programme qu'il applique à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, sont les bienvenues. Le département de l'environnement et des ressources naturelles doit continuer à resserrer et institutionnaliser sa collaboration

avec d'autres départements pour améliorer la gouvernance de l'environnement, inscrivant cet effort dans le cadre plus large de l'action menée par les autorités pour combattre la corruption et améliorer l'efficacité du secteur public.

- **Les futures demandes de financement présentées au FEM par les Philippines devraient inclure les régions des petites îles qui sont aussi uniques au monde, la dégradation des sols, et l'amélioration de la capacité d'adaptation au changement climatique.** Le pays doit mieux répartir l'appui du FEM entre ses 16 zones biogéographiques terrestres uniques et inclure un nombre croissant de projets incorporant des mesures d'adaptation liées à la dégradation des sols, à la biodiversité et à la gestion intégrée des écosystèmes.
- **Il faut améliorer l'efficacité des mécanismes de fonctionnement du FEM aux Philippines,** par exemple en renforçant et en institutionnalisant les fonctions du point focal technique, en élaborant et en mettant en œuvre un cadre national d'intervention du FEM, en transférant le suivi du portefeuille de projets à l'autorité nationale chargée de l'économie et du développement pour promouvoir le devoir de responsabilité et de transparence, et en renforçant la coordination entre les Entités d'exécution du FEM.

## Suivi

Ayant examiné cette évaluation à sa réunion de juin 2007, le Conseil du FEM a chargé le Secrétariat de soumettre à son examen en novembre 2007 un projet sur l'adoption de stratégies d'appui-pays permettant une coordination et une programmation plus efficaces à l'échelle des pays. Il a également prié le Secrétariat de veiller à la transparence et à la meilleure accessibilité des informations sur les procédures du FEM et sur l'évolution des projets dans le cycle des activités.

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.

Le document *GEF Country Portfolio Evaluation: The Philippines (1992–2007)* (Evaluation Report No. 36, 2008) a été placé à la rubrique Publications du site web du Bureau de l'évaluation ([www.gefo.org](http://www.gefo.org)). Pour tout renseignement complémentaire, prière de contacter le Bureau de l'évaluation du FEM ([gefevaluation@thegef.org](mailto:gefevaluation@thegef.org)).