Signposts

Bureau de l'évaluation
Fonds Pour L'Environnement Mondial

Juillet 2008

Examen de portefeuilles-pays du FEM : Afrique du Sud (1994–2007)

Photo : Famille Cronin-Paine, Le Cap

L'Afrique du Sud abrite une biodiversité, des habitats et des ressources marines d'une importance mondiale considérable. Bien que considérée comme un pays à revenu intermédiaire, elle présente d'importantes disparités de races, de sexes et de niveaux économiques qui se répercutent sur l'environnement. On y trouve de très nombreuses espèces menacées, et les habitats naturels sont souvent en piètre état. L'Afrique du Sud est le principal émetteur de gaz à effet de serre de la région, et compte parmi les économies à très forte intensité de carbone. La dégradation des sols et les pressions exercées sur les ressources marines y sont très préoccupantes.

L'Afrique du Sud prend une part active aux opérations du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) depuis 1994. L'aide du FEM a principalement porté sur la biodiversité et le changement climatique et, dans une moindre mesure, sur les polluants organiques persistants (POP) et le Programme de microfinancements.

D'octobre 2007 à février 2008, le Bureau de l'évaluation du FEM a évalué l'appui du FEM à l'Afrique du Sud. Cet exercice s'inscrivait dans une série d'examens de portefeuilles-pays ayant pour objet de faire le point de l'aide globale du FEM, tous programmes et Entités d'exécution, à partir d'un pays pris comme unité d'analyse. Le Bénin a été sélectionné avec Madagascar et l'Afrique du sud dans un échantillon de pays de l'Afrique pour entreprendre une évaluation avec des critères spécifiques. Cette évaluation s'insère dans la synthèse des trois examens de portefeuilles-pays en Afrique qui permettra au Bureau d'évaluer l'expérience et les problèmes communs de différents pays sur le continent et d'en rendre compte dans son Examen Annuel de Portefeuilles-Pays pour l'année 2008. L'Afrique du Sud a notamment été choisie en raison de son portefeuille bien établi de 11 projets exécutés dans des domaines variés, avec un bon potentiel de réussite, et de son cadre officiel de priorités à moyen terme pour l'aide du FEM. Une allocation substantielle lui sera attribuée au titre du Dispositif d'allocation des ressources, compte tenu de son importante biodiversité mondiale et de sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles.

L'examen de portefeuilles-pays de l'Afrique du Sud porte sur les 26 projets nationaux financés par le FEM dans le pays pour un total de 86,27 millions de dollars, dont 36 projets relevant du Programme de microfinancements, qui ont été examinés en tant que projet unique. Quatre projets régionaux et un projet mondial en rapport avec les eaux internationales sont aussi inclus dans l'évaluation.

Conclusions

Pertinence

L'appui du FEM a répondu aux priorités nationales, notamment celles intéressant la biodiversité et la composante nationale des projets sur les eaux internationales, mais de manière moins nette en ce qui concerne le changement climatique. S'agissant de la biodiversité, l'un des principaux défis consiste à intégrer des méthodes de gestion durable des sols et des ressources en eau qui tiennent compte parallèlement des impératifs de développement économique et social. Pour ce qui est des changements climatiques, l'accent exclusif porté aux activités d'atténuation, et non d'adaptation, ainsi qu'aux énergies renouvelables n'est pas conforme aux politiques nationales en matière d'énergie ou de changement climatique.

Le portefeuille de projets du FEM concorde globalement avec le cadre provisoire de développement durable de l'Afrique du Sud ainsi qu'avec son propre cadre de priorités à moyen terme pour ce pays, mais la répartition des opérations entre les différents domaines d'intervention est plus problématique. On constate des lacunes au sein même des domaines d'intervention et entre les différents projets du portefeuille. L'appui du FEM ne tient pas suffisamment compte des liens étroits entre la viabilité environnementale et la lutte contre la pauvreté, l'inégalité, la surconsommation et la production de déchets. L'un des aspects où des effets importants pourraient être obtenus concerne le renforcement des capacités institutionnelles et systémiques, la promotion des interventions ainsi que le développement et le transfert de l'expertise technique.

L'adhésion des pays au portefeuille de projets du FEM varie d'un domaine d'intervention à l'autre, mais doit globalement être renforcée. L'apport de cofinancements substantiels par le gouvernement sud africain confirme que le portefeuille de projets doit cadrer avec une stratégie nationale alignée sur les conventions internationales et avec les besoins et priorités nationales. À l'heure actuelle, cette stratégie fait défaut, sauf dans le domaine de la biodiversité.

L'appui du FEM à l'Afrique du Sud est conforme à son mandat, à ses principes et objectifs, avec des variations selon le domaine d'intervention considéré. Son aide a été axée sur les domaines offrant les plus grandes chances d'obtenir des effets positifs sur l'environnement mondial, à savoir la biodiversité et les eaux internationales. Ce faisant, des possibilités ont peut-être été manquées dans les domaines peu ou pas exploités, comme la dégradation des sols, le Programme de microfinancements et les POP. L'affectation de ressources dans le domaine « changements climatiques », et par exemple, un manque

de financement pour les projets de rendement énergétique, n'a pas optimisé les avantages potentiels au plan global.

Résultats et efficacité

L'appui du FEM aux activités de préservation de la biodiversité en Afrique du Sud a produit des effets notables. Citons notamment la protection officielle dont jouit désormais la région floristique d'importance mondiale du Cap et du succulent Karoo, le renforcement des systèmes de gestion et de préservation de la biodiversité et l'influence considérable qu'il a exercée sur les politiques, stratégies et pratiques de gestion environnementale qui ont été transposées au-delà du portefeuille de projets.

L'appui du FEM aux projets relatifs aux eaux internationales a affermi l'engagement de l'Afrique du Sud à l'égard de la coopération régionale et mondiale visant à réduire la surexploitation des stocks halieutiques et la pollution terrestre et marine. L'Afrique du Sud a signé la Convention pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast de l'Organisation maritime internationale, qu'elle a contribué à élaborer, et s'est dotée de capacités accrues pour l'application des dispositions prises par l'Organisation maritime internationale.

Le portefeuille de projets en rapport avec les changements climatiques a eu des effets directs limités sur les émissions de gaz à effet de serre, mais on s'attend à ce qu'il ait certains effets catalyseurs et offre certaines possibilités de transposition par ailleurs. L'Afrique du Sud pourrait disposer d'une stratégie concrète sur les changements climatiques d'ici la fin de 2008. À ce jour, les projets ont eu pour objet de développer le recours aux énergies renouvelables. L'intérêt de la plupart d'entre eux résidera toutefois dans les essais et la démonstration des techniques, la levée des obstacles commerciaux, et l'amélioration des cadres politiques, réglementaires, budgétaires et stratégiques nécessaires à une évolution des technologies.

Dans les autres domaines d'intervention, les résultats sont limités. Les projets relevant du Programme de microfinancements n'ont pas bénéficié du soutien nécessaire à leur gestion et à leur exécution. Un plan d'intervention national sur les POP est en voie d'achèvement. Aucun projet de lutte contre la dégradation des sols n'a été approuvé.

L'incertitude subsiste quant à la viabilité à long terme des effets positifs obtenus sur l'environnement mondial et local. Le renforcement des capacités en rapport avec la biodiversité et les eaux internationales doit désormais faire partie intégrante de l'action des Entités d'exécution compétentes. L'aide du FEM pourrait être plus efficace s'il orientait son action sur la façon dont la pauvreté influence les résultats obtenus en Afrique du Sud en matière de protection de l'environnement et de biodiversité d'importance mondiale.

Efficience

Les parties concernées considèrent les processus et procédures du FEM comme inutilement compliquées et inefficaces, ce qui se répercute négativement sur l'aptitude du pays à orienter le portefeuille de projets. Ces processus ont pour effet de saper l'énergie et l'intérêt déployés par les parties prenantes pendant la phase de préparation des projets. Elles ont aussi du mal à faire la distinction entre les attributions des Entités d'exécution du FEM et celles de l'agent de liaison.

L'agent de liaison aurait dû jouer un rôle plus important du point de vue des orientations stratégiques, de l'apport d'informations et de la promotion des apprentissages et des synergies. L'absence de stratégies claires et de plans concernant l'application des conventions par l'Afrique du Sud — sauf dans le domaine de la biodiversité — a privé l'agent de liaison de son efficacité, d'où une moindre pertinence des projets et des possibilités de transposition.

Recommandations

À Conseil du FEM

- Les stratégies et programmes du FEM doivent tenir compte des analyses et stratégies nationales et régionales intégrées pour la mise en œuvre des conventions, s'y adapter et/ou soutenir leur élaboration, s'il y a lieu.
- Les composantes de suivi et d'évaluation doivent être améliorées dans les projets du FEM.
- Des modalités de gestion plus souples des portefeuilles-pays doivent être mises en place pour renforcer l'adhésion des pays, la reddition de comptes, la viabilité de l'aide, sa pertinence et son efficacité.
- Les rôles et attributions des Entités d'exécution du FEM doivent être précisés et communiqués aux intéressés.

À gouvernement d'Afrique du Sud

- Il convient de mettre en place une base stratégique pour l'administration du portefeuille, la sélection, la préparation et l'exécution des projets, ainsi que pour les résultats du suivi et de l'évaluation.
- Des mesures décisives doivent être prises en vue du renforcement du Programme de microfinancements.
- L'action de l' agent de liaison doit être consolidée.
- Les progrès enregistrés du fait de l'action du FEM doivent être viabilisés.

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 intégrale du *GEF Country Portfolio Evaluation : South Africa (1994–2007)* et du *GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2008* (Evaluation Reports N° 43 et N° 44, 2008) a été placée à la rubrique Publications du site web du Bureau de l'évaluation (www.gefeo.org). Pour tout renseignement complémentaire, prière de contacter le Bureau de l'évaluation du FEM (gefevaluation@thegef.org).