

Examen de portefeuille-pays du FEM : Syrie (1994–2008)



Anna Viggh, Bureau de l'évaluation du FEM

La Syrie est un partenaire de longue date du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Elle a bénéficié de l'appui financier du FEM depuis 1994 pour divers projets et activités menés en collaboration avec les Entités d'exécution du FEM, les organismes gouvernementaux, les organisations

non gouvernementales et la société civile. De novembre 2008 à avril 2009, le Bureau de l'évaluation du FEM a procédé à un examen de portefeuille-pays de l'aide du FEM à la Syrie pour la période 1994-2008. L'évaluation visait les objectifs suivants :

- Évaluer de façon indépendante la pertinence et l'efficacité de l'aide du FEM.
- Évaluer l'efficacité et les résultats des projets achevés ou en cours dans chaque domaine d'intervention pertinent.
- Fournir des éléments d'information d'abord au Conseil du FEM et partager avec lui des connaissances lui permettant de prendre des décisions éclairées en ce qui concerne l'allocation des ressources et l'élaboration des politiques et stratégies, puis au pays dans le cadre de sa participation au FEM, et enfin aux divers organismes et organisations participant à la préparation et à l'exécution de l'aide du FEM.

L'investissement du FEM en Syrie est estimé à 12,7 millions de dollars pour dix projets nationaux et pour la mise en œuvre du programme de microfinancements à l'échelon national. La biodiversité et le changement climatique se partagent la part la plus importante de l'aide du FEM à la Syrie, soit 40 % et 44 % respectivement. Les projets du domaine d'intervention « polluants organiques persistants » et ceux recoupant plusieurs domaines d'intervention comptent pour environ 11 % de l'investissement du FEM. Il n'existe pas de projets axés sur la lutte contre la dégradation des sols dans le pays. La Syrie a participé à un projet régional portant sur les eaux internationales, le long de la côte méditerranéenne. En tout, la Syrie a participé à sept projets régionaux et six projets mondiaux financés par le FEM.

Conclusions

Résultats et efficacité

L'aide du FEM à l'appui de la préservation de la biodiversité a eu un certain impact, elle a notamment contribué à la protection formelle de la biodiversité d'importance mondiale et renforcé les

systèmes de gestion. Les projets de préservation de la biodiversité financés par le FEM ont introduit d'autres moyens de subsistance qui préservent mieux la diversité biologique, dont la dépendance des communautés locales à l'égard de ressources telles que les plantes médicinales et aromatiques. Ces projets ont soutenu des activités qui ont permis d'accroître le nombre d'oiseaux migrateurs qui reviennent dans les aires protégées. Par ailleurs, un projet régional a permis de disséminer plus de 16 variétés de parents sauvages d'arbres fruitiers et d'espèces indigènes ainsi que des parents sauvages et des variétés naturelles de blé, d'orge et de légumes.

Il n'existe pas de données permettant d'évaluer l'impact direct sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais l'aide du FEM a influé sur l'élaboration d'une législation nationale portant sur la maîtrise de l'énergie avec des effets potentiellement durables. Il est difficile de quantifier les émissions de gaz à effet de serre évitées grâce aux activités du FEM, mais ces projets ont permis d'établir des systèmes de maîtrise d'énergie et de gestion de la maintenance qui ont été transposés dans plusieurs centrales électriques. L'aide du FEM a également influé sur l'élaboration d'une législation nationale portant sur la maîtrise de l'énergie avec des effets potentiellement durables. Le programme de microfinancements a contribué à la réduction des émissions de gaz à effet de serre en Syrie, grâce à des projets sur le biogaz ; ils ont permis aux communautés locales et aux ONG d'enrichir leurs connaissances et de transposer ailleurs les résultats de ce domaine d'intervention.

La viabilité à long terme des acquis reste problématique. Deux faits ayant émergé lors de l'examen du portefeuille de ce pays permettent d'expliquer cette situation. Le premier est lié à la capacité du gouvernement à entreprendre des changements d'orientation qui correspondent aux cadres institutionnels et juridiques en place. Le deuxième est relatif à l'allocation des ressources financières nécessaires à l'exécution des mesures requises. La loi générale sur le cadre financier en Syrie n'a pas permis aux agences d'exécution d'accéder aux fonds dont elles avaient besoin pour appliquer les mesures recommandées par les projets du FEM.

Pertinence

L'aide du FEM a permis de s'attaquer aux priorités nationales dans les domaines de la biodiversité et du changement climatique ; d'autres priorités nationales telles que les eaux internationales se trouvant sur le territoire national et la dégradation des sols ont été ignorées. Le portefeuille du FEM en matière de protection de la biodiversité et de changement climatique constituait environ 84 %

de l'investissement du FEM en Syrie ; les projets dans ces domaines d'intervention étant perçus comme faisant partie d'un programme plus mondial ou international. Par contre, les ressources en eau et la dégradation des sols sont perçues comme des priorités nationales.

L'appropriation du portefeuille du FEM par le pays est forte pour les projets nationaux et moindre pour les projets régionaux et mondiaux. L'idée d'un projet national est habituellement proposée par la Commission générale des affaires environnementales (GCEA) en consultation avec les Entités d'exécution du FEM. Les projets régionaux et mondiaux sont quant à eux, généralement initiés par les Entités d'exécution du FEM et communiqués à leurs homologues du gouvernement national ; qui à leur tour consultent la GCEA pour assurer la coordination avec les organismes publics concernés qui acceptent de participer au projet.

Efficiences

Les procédures du FEM sont perçues par les partenaires nationaux comme étant très compliquées et inefficaces, ce qui influe négativement sur les idées de projet et leur exécution. Le temps d'attente entre l'entrée d'un projet dans le portefeuille du FEM et l'approbation par le Conseil peut varier de trois mois à quatre ans ; l'attente entre l'approbation par le Conseil et le démarrage du projet peut aller d'un à deux ans. En Syrie, le processus complet (de l'entrée dans le portefeuille de projets du FEM au démarrage) a pris entre 1,2 et 5,4 ans.

La Syrie a un accès limité aux organismes de financement partenaires du FEM, la Banque mondiale n'ayant pas de programme dans ce pays et la Syrie n'étant pas membre des autres banques régionales jouissant d'un accès direct au FEM.

De tous les organismes de financement du FEM, seul le Fonds international de développement agricole enregistre la participation de la Syrie. La Banque mondiale ne dispose plus de programme de prêt ou de stratégie-pays pour la Syrie depuis 1986, bien qu'elle ait fourni de l'assistance technique à ce pays au cours des dernières années. En outre, la Syrie n'est membre d'aucune banque de développement régionale susceptible d'exécuter et de gérer les projets du FEM à l'instar de la Banque asiatique de développement.

Le point focal du FEM est trop intimement lié au ministère d'État chargé des Affaires environnementales, et il n'existe pas de mécanisme clair d'élaboration et d'approbation des projets financés par le FEM. La Syrie ne dispose pas d'un mécanisme tel qu'un comité national permettant de définir les priorités pour l'élaboration et l'approbation des projets du FEM. Le vice-ministre du ministère d'État chargé des Affaires environnementales, qui est la principale agence d'exécution des projets du FEM dans le pays, joue le rôle de point focal du FEM. Lors de la définition des domaines prioritaires devant être financés par le FEM, le point focal consulte les points focaux des conventions et les agences nationales d'exécution

par le biais de mécanismes de gestion tels que les comités de projet et les ateliers.

Recommandations

- Le FEM doit accroître ses ressources à l'appui de la lutte contre la dégradation des sols et la gestion des ressources en eau, domaines qui sont considérés comme des priorités essentielles pour la Syrie et les pays similaires. Il convient d'envisager davantage la possibilité d'octroyer des allocations supplémentaires pour des activités de gestion durable des sols. L'aide future du FEM devrait porter sur les projets nationaux de lutte contre la dégradation des sols et la désertification et les projets régionaux sur les eaux internationales situées sur le territoire national. Le FEM doit appuyer le Gouvernement syrien en tirant parti de la longue expérience acquise dans ce domaine dans les autres régions du monde.
- Le FEM doit s'intéresser particulièrement à ces pays qui, comme la Syrie, n'ont qu'un accès limité aux institutions financières internationales.
- Le Gouvernement syrien doit adopter une approche volontariste en mettant en place des instruments financiers adéquats et en créant les cadres législatifs et institutionnels permettant d'assurer la viabilité des acquis des projets du FEM.

Le Gouvernement syrien doit créer un comité national permanent de coordination des activités du FEM. Le mécanisme de point focal doit être renforcé par la création d'un comité national permanent de coordination des activités du FEM. Ce comité doit prendre en compte des stratégies et plans gouvernementaux existants tels que le 10^e plan de développement quinquennal et le plan d'action national sur l'environnement. Ce comité doit se composer des membres issus des instances suivantes : points focaux des conventions basés au ministère d'État chargé des Affaires environnementales et à la GCEA, divers partenaires ministériels participant aux activités du FEM, programme de microfinancements, organisations non gouvernementales, secteur privé et monde universitaire.

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: Syria (1994–2008)* (Evaluation Report N° 52, 2009) est disponible sur le site web du Bureau de l'évaluation du FEM, www.gefeo.org. Pour tout renseignement complémentaire, prière de contacter le Bureau de l'évaluation du FEM (gefevaluation@thegef.org).