

## Le Quatrième bilan global du FEM : Progrès vers la réalisation d'un impact



Garry Nichols/Corbis

Le Quatrième bilan global du FEM (OPS4) est une étude indépendante qui évalue le fonctionnement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Ses constats, ses conclusions et ses recommandations seront pris en compte lors des discussions et des négociations relatives à la cinquième reconstitution des ressources du FEM.

OPS4 a pour but de mesurer le degré

de réalisation des objectifs du FEM et d'identifier les éléments qui, le cas échéant, pourraient être améliorés. OPS4 a été administré et réalisé par le Bureau de l'évaluation du FEM, organe indépendant du Fonds.

Les principales observations, conclusions et recommandations tirées du quatrième bilan global du FEM sont présentées dans la première section du rapport intégral. La deuxième section, intitulée « Le FEM dans un monde en mutation », décrit le contexte international dans lequel évolue le FEM et examine les questions touchant à la mobilisation des ressources à l'échelle internationale. La section 3, intitulée « Progrès vers la réalisation d'un impact », rassemble des informations sur la pertinence des interventions du FEM au regard des directives reçues au titre des conventions et revient sur les résultats obtenus par le FEM dans ses différents domaines d'intervention et dans le cadre de ses projets plurisectoriels. La section 4, consacrée aux « Questions ayant une incidence sur les résultats » porte sur la performance, l'acquisition de connaissances et la gestion des ressources, tandis que la section 5, intitulée « Gouvernance », traite de la gouvernance et du partenariat dans le contexte du FEM.

OPS4 s'appuie aussi sur les conclusions du Troisième bilan et des 24 rapports d'évaluation établis par le Bureau depuis 2004, ainsi que de 28 autres études de cas et rapports techniques. Une analyse a été effectuée sur l'ensemble du portefeuille des projets, activités et propositions de projets du FEM, pour toute la période écoulée depuis la phase pilote jusqu'au 30 juin 2009.

### Le portefeuille du FEM

Le FEM a fourni au total, depuis sa création, des financements d'un montant de quelque 8,77 milliards de dollars. Les domaines d'intervention diversité biologique et changements climatiques représentent à eux seuls près de deux tiers des financements engagés à ce jour. Le recul de la part de la Banque mondiale est l'une des caractéristiques les plus notables de l'évolution des financements du FEM par Agent d'exécution ; au point que la Banque représente maintenant moins du quart du total des financements fournis par le FEM.

### Financement et questions stratégiques

On constate que les financements alloués au FEM par les bailleurs de fonds ont également diminué. Le pouvoir d'achat du FEM a diminué pro-

#### OPS4 contient évidence de :

- 2,389 projets approuvés, en cours, et achevés
- 215 rapports d'évaluation finale depuis OPS3
- 57 pays
- 24+ rapports d'évaluation
- 28 études de cas et documents techniques

Domaine d'intervention	Nombre des projets	Financement du FEM (milliards de dollars)
Changements climatiques	659	2 743
Biodiversité	946	2 792
Eaux internationales	172	1 065
Substances nocives pour l'ozone	26	180
Polluants organiques persistants	200	358
Dégradation des sols	76	339
Projets plurisectoriels	310	1 114
Total	2 389	8 591

gressivement à chaque exercice de reconstitution des ressources, ce qui ne fait qu'accentuer les effets de la diminution de ses ressources, considérant qu'il est devenu actif dans deux nouveaux domaines d'intervention : polluants organiques persistants et la dégradation des terres, répondant à de nombreuses demandes supplémentaires des conventions, et a fourni un appui à d'autres pays. Cela s'est traduit par la diffusion de la même quantité de ressources sur plus d'objectifs et à d'autres pays, ce qui a conduit à la déception dans les pays bénéficiaires et une réputation pour le FEM quant à son « impossibilité de livrer ». Cette réputation est également liée à la lenteur du processus d'approbation dans le FEM, qui a été abordé dans un processus de réforme prometteuse. En outre, OPS4 démontre que lorsque les projets sont approuvés, le FEM joue bien et réalise des effets sur le terrain. Le système d'allocation des ressources du FEM doit être amélioré. Le passage du soutien du FEM par domaines d'intervention à-travers une approche projet vers une programmation au niveau national serait d'avantage pour le FEM, et serait au même temps en conformité avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

### Progrès vers la réalisation d'un impact: domaine d'intervention

- Les financements du FEM dans le domaine des **changements climatiques** ont contribué à d'importants progrès vers la réalisation des effets positifs recherchés sur l'environnement mondial, tant du point de vue de la réduction et de la prévention des émissions de gaz à effet de serre que de la transformation durable des marchés.
- Le FEM a bien donné suite aux directives reçues au titre de la Convention sur la **biodiversité**, en ce qui concerne notamment les questions liées à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité (grâce aux aires protégées et à la prise en compte systématique de la préservation de la biodiversité dans les activités de production). L'accès aux financements pour les projets de biosécurité n'a pas suivi l'évolution de la demande potentielle.
- Dans le domaine d'intervention **d'eaux internationales**, le FEM a contribué à promouvoir de nouveaux traités internationaux et régionaux sur les masses d'eaux internationales et à accélérer l'application de plusieurs accords existants, ce qui a ouvert la voie à des changements de politiques nationales susceptibles d'atténuer les problèmes écologiques.
- L'aide du FEM à l'élimination progressive de la consommation et de la production de **substances nocives pour l'ozone** dans les pays en transition a contribué à l'amélioration de l'environnement mondial.

## Constats et recommandations

	Constats	Recommandations
Le FEM dans un monde en mutation	1 L'environnement mondial continue de se dégrader.	Il convient d'augmenter sensiblement les financements en faveur de l'environnement mondial pour résoudre des problèmes de plus en plus urgents.
	2 Les ressources allouées au FEM depuis FEM-2 sont insuffisantes au regard de l'ampleur de son programme, des directives reçues au titre des Conventions et de son mode de fonctionnement.	La reconstitution des ressources proposée pour FEM-5 doit se traduire par un relèvement substantiel des niveaux de financement par rapport à FEM-4. À défaut, le FEM sera contraint de réduire fortement son aide en faveur de ses domaines d'intervention, des groupes de pays ou des activités relevant de ses divers modes d'intervention.
	3 Le fait que le FEM tienne lieu de mécanisme financier de plusieurs conventions internationales sur l'environnement est un atout dans la lutte contre les problèmes environnementaux de dimension planétaire.	Le FEM et les instances des Conventions doivent collaborer afin d'améliorer et de mieux cibler les directives qu'ils donnent, et qui doivent être hiérarchisées au niveau national.
	4 Le mode de fonctionnement à trois niveaux du FEM — activités habilitantes, activités de démonstration et investissements — contribue à renforcer le rôle de catalyseur du Fonds.	Il est possible de renforcer le rôle moteur du FEM en le dotant de ressources plus importantes et en tenant compte des enseignements relatifs aux effets catalyseurs de ses interventions, dans le cadre d'un mécanisme amélioré d'orientation et de suivi.
	5 L'aide du FEM cadre avec les priorités nationales en matière d'environnement et de développement durable et avec les processus internationaux et régionaux.	Le FEM doit renforcer la programmation au niveau national en favorisant la création de comités nationaux du FEM et de plans d'activité nationaux du FEM.
Progrès vers la réalisation d'un impact	6 Soixante-dix pour cent des projets achevés se sont soldés par des progrès modérés ou importants vers la réalisation d'un impact.	Les progrès accomplis vers la réalisation d'un impact dans le cadre des projets bénéficiant de l'aide du FEM témoignent du bien-fondé d'une approche axée sur la gestion nationale du portefeuille de projets, qui permet aux pays bénéficiaires d'appuyer pleinement et d'optimiser les avancées réalisées dans la concrétisation des effets positifs de l'action du FEM sur l'environnement mondial.
Questions ayant une incidence sur les résultats	7 Les résultats de 80 % des projets du FEM sont jugés au moins modérément satisfaisants (contre une cible de 75 %), mais des facteurs d'inefficacité subsistent pendant la phase d'approbation préalable.	La performance du FEM doit continuer à être renforcée par l'amélioration des cadres d'orientation, du barème des frais et du traitement des questions sociales et de la question de l'égalité des sexes.
	8 Le Programme de microfinancements demeure un outil efficace grâce auquel le FEM peut avoir des effets bénéfiques sur l'environnement mondial tout en prenant en compte l'amélioration des moyens de subsistance des populations locales, et la nécessité de mieux servir les pauvres.	Le Programme de microfinancements doit être considéré comme une modalité de financement du FEM auquel tous les pays bénéficiaires devraient avoir accès.
	9 Le transfert de connaissances n'est encouragé ni structurellement, ni systématiquement au sein du FEM.	Le transfert de connaissances au sein du FEM devrait se concentrer sur les échanges d'acquis entre les institutions et les pays et être intégré à une stratégie institutionnelle.
	10 Les instruments de suivi et les indicateurs d'impact ne sont pas encore pleinement intégrés au cadre de gestion axée sur les résultats de FEM-5.	Le FEM doit intégrer des indicateurs et mesures d'impact dans le cadre de gestion axée sur les résultats de FEM-5.
	11 Le FEM gère ses ressources relativement bien, mais des améliorations sont possibles.	L'amélioration de la gestion des ressources doit se concentrer sur l'élaboration d'un nouveau mécanisme d'affectation de fonds pour les idées de projet, ainsi que sur la réforme des normes fiduciaires et du mécanisme de défraiement.
Questions de gouvernance et de partenariat	12 Le modèle de gouvernance du FEM soutient la comparaison avec les modèles d'autres organisations internationales.	Il est possible d'améliorer la gouvernance en renforçant le rôle de l'Assemblée, en résolvant les problèmes de groupes de pays et en mettant en œuvre un processus à plus long terme pour parvenir à une séparation plus satisfaisante entre les fonctions de gouvernance et de gestion au sein du Conseil.
	13 Des tensions sont apparues parmi les partenaires du FEM au sujet de questions de programmation et d'identification des projets ; elles résultent principalement d'un manque de communication, mais aussi de questions fondamentales sur le rôle des partenaires du FEM.	Le Conseil du FEM doit se pencher sur les tensions existant parmi les partenaires du FEM et donner des orientations sur les rôles et responsabilités de chacun.