

Examen à mi-parcours du Dispositif d'allocation des ressources du FEM



Sylien Mushkatov (Stock.XCNG)

En 2006, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a lancé le Dispositif d'allocation des ressources (DAR) qui devait permettre l'affectation systématique

des fonds du FEM tout en maximisant l'incidence sur l'environnement mondial. Au titre du DAR, le FEM a affecté, pour la période 2006–2010, 1 milliard de dollars à 150 pays dans le domaine d'intervention « diversité biologique » et le même montant à 161 pays dans le domaine d'intervention « changements climatiques ». Ces affectations étaient fondées sur trois indices : deux concernant la capacité du pays à contribuer à l'amélioration de l'état environnemental de la planète dans les domaines d'intervention « diversité biologique » et « changements climatiques » et un indice de résultat. Bien que les allocations de ressources dans le cadre du DAR correspondent au schéma général des allocations passées du FEM, et que les pays continuent d'avoir accès aux ressources du FEM en proposant des projets, le dispositif représente un changement incontestable apporté aux opérations et relations de partenariat du FEM.

L'examen à mi-parcours effectué par le Bureau de l'évaluation du FEM et ses consultants visait à déterminer la transparence et le coût-efficacité de l'allocation des ressources aux pays dans le cadre du DAR. L'examen comprenait l'évaluation de la conception et des premiers résultats de mise en application du DAR, ainsi qu'une étude comparative des mécanismes d'allocation fondés sur les résultats d'autres organisations. Le Bureau de l'évaluation a déterminé les premières répercussions du DAR, en examinant la documentation, en procédant à des enquêtes électroniques, en tenant des réunions de concertation à grande échelle avec les acteurs concernés, en collaborant avec les organisations non gouvernementales (ONG), en effectuant une analyse statistique approfondie et la simulation, et en réalisant une étude du portefeuille et de la réserve des projets. L'étude comparative d'autres mécanismes d'allocation fondés sur les résultats et une étude Delphi menée par les pairs ont permis de recevoir des réactions concernant la conception du DAR.

Constatations

Résultats

Le DAR a amélioré l'adhésion des pays attributaires d'allocations individuelles et a eu un effet neutre ou négatif sur l'adhésion des pays soumis au régime collectif. Le DAR, en combinaison avec d'autres réformes, a provoqué des réorientations importantes des rôles dans le partenariat du FEM : le Secrétariat joue un rôle accru, de même que les points focaux techniques (en particulier dans les pays attributaires d'allocations individuelles), alors que la participation de la communauté des ONG et du secteur privé devient relativement moins importante.

Conception

Le DAR accorde des ressources à des pays qui apportent une contribution importante à l'amélioration de l'état environnemental de la planète, sur la base de l'indice de potentialité du FEM. L'indice de résultat du FEM intervient moins dans la détermination des allocations de ressources. Les données et indicateurs utilisés pour évaluer les effets positifs sur l'environnement mondial se fondent sur les meilleures informations disponibles, qui présentent quelques lacunes.

Le DAR ne comporte pas de mesures efficaces d'incitation à l'amélioration des résultats. D'autres facteurs liés à la conception, qui ne se fondent pas sur des travaux scientifiques, jouent un rôle très important pour déterminer les tendances des ressources que les pays peuvent obtenir, et peuvent faire l'objet d'un nouvel examen. Ces facteurs comprennent la règle selon laquelle 75 % du montant global des financements seront fournis, sous forme d'allocations individuelles, aux pays les mieux classés, les pays restants se partageant une enveloppe de financement ; la règle selon laquelle 50 % seulement des allocations peuvent être utilisées au cours des deux premières années ; et les plafonds d'allocations, les seuils d'allocations et les 10 % des ressources réservées aux projets à caractère mondial et régional. Les déductions des allocations individuelles — à savoir les fonds réservés aux projets à caractère mondial et régional et aux activités transsectorielles — n'ont pas bien fonctionné et ont peut-être réduit l'efficacité de la contribution du FEM à l'amélioration de l'environnement mondial.

Exécution

Après deux années d'exécution, le taux d'utilisation globale des ressources — mesuré au point d'approbation des fiches d'identité de projet (FIP) — s'élève à 31 % des financements des domaines d'intervention. Ce faible taux d'utilisation est en partie imputable au retard subi dans le démarrage de FEM-4 et dans l'exécution d'autres réformes du FEM. En particulier, des directives imprécises ont limité l'accès de la plupart des pays admissibles relevant du régime d'allocations collectives.

La plupart des pays les moins avancés et les pays qui se trouvent dans une situation particulière reçoivent des allocations collectives, et ont donc été spécialement touchés par la faible utilisation des ressources.

Comparaison

Parmi les organisations appliquant un dispositif d'allocation fondé sur les résultats, le FEM est actuellement celle qui intervient dans le plus grand nombre de pays avec le plus faible volume de ressources. Par ailleurs, c'est l'unique donateur appliquant *deux* mécanismes complexes d'allocation de ressources (dont un pour la diversité biologique et l'autre pour les changements climatiques). Cette pratique a des répercussions défavorables sur le coût-efficacité global du FEM. La complexité des règles d'exécution du DAR ne favorise pas l'utilisation souple et dynamique des ressources dont le montant est, après tout, relativement faible. Du reste, ces règles ne sont pas conformes à la pratique internationale.

Recommandations

Au titre de FEM-4

- Autoriser la réallocation des fonds non utilisés au cours de la dernière année de FEM-4.
- Mettre en application le reste de FEM-4, notamment la réallocation des fonds, l'information complète du public, l'obligation de transparence, la participation des différents acteurs et la définition des tâches claires.
- Simplifier les règles de mise en application

Au titre de FEM-5

- Les améliorations futures de FEM-5 nécessitent des consultations avec toutes les parties prenantes du FEM, et les aspects liés à la conception et à la mise en application doivent être examinés ensemble. Pour améliorer la conception et les indices du DAR, il faudrait prendre des mesures visant à

- améliorer les indices de potentialité et leurs coefficients de pondération, par exemple, dans les domaines des ressources marines et de l'adaptation ;
 - augmenter le coefficient de pondération des résultats du portefeuille environnemental ;
 - éliminer le régime collectif afin d'améliorer la prévisibilité et les coûts-avantages ;
 - réexaminer les plafonds et les planchers d'allocation et la règle de 50% ;
 - reconnaître les problèmes environnementaux transfrontaliers à caractère mondial.
- Si la portée du DAR est élargie, créer un mécanisme d'allocation unique et intégré pour tous les domaines d'intervention. Si l'on crée six mécanismes distincts d'allocation de ressources dans le cadre de FEM-5 pour chacun des domaines d'intervention, le système deviendra pratiquement ingérable.

Suivi

En novembre 2008, le Conseil du FEM a décidé que les fonds non utilisés seront réalloués au cours de la dernière année de FEM-4, sur la base de règles objectives et suivant une procédure transparente et équitable à élaborer au cours des prochains mois. La dernière phase de FEM-4, y compris la réallocation de ressources, sera mise en application sur la base de l'information complète du public, de l'obligation de transparence, de la participation des différents acteurs et de la définition des tâches claires. Au titre de FEM-5, le Conseil a demandé des propositions sur les mesures à prendre pour améliorer la conception et les indices du DAR concernant les domaines d'intervention « changements climatiques » et « diversité biologique », ainsi que des scénarios pour l'application du DAR, le cas échéant, à tous les domaines d'intervention.

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 de le *Examen à mi-parcours du Dispositif d'allocation des ressources du FEM* (Rapport d'évaluation n° 47, 2009) a été placée à la rubrique Publications sur le 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).