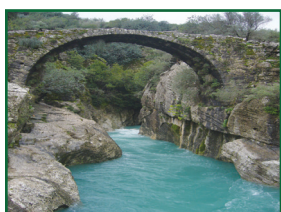


Examen de portefeuille-pays du FEM : Turquie (1992–2009)



Carlo Carugi, Bureau de l'évaluation du FMAM

Le Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a entrepris un examen du portefeuille-pays de l'aide du FEM à la Turquie de 1992 à 2009. L'évaluation a couvert

tous les projets nationaux et deux composantes de projets mondiaux exécutés dans les limites territoriales turques ; ces activités nationales représentaient 36,33 millions de dollars d'aide du FEM. Onze projets régionaux portant sur la mer Noire et la Méditerranée ont également été évalués du fait de la participation active de la Turquie ; le programme de microfinancements du pays a lui aussi été examiné.

Conclusions

Efficacité

L'aide du FEM à l'appui de la biodiversité en Turquie a contribué à obtenir des résultats importants, notamment la sensibilisation du public et le renforcement des capacités. La proportion de terres bénéficiant d'une forme de protection ou une autre dans le cadre de la conservation de la nature est passée de 4 à 6 % depuis 2000. Un projet de conservation in situ a apporté une contribution importante et ses effets sont encore ressentis 12 ans après sa clôture. Le projet de FEM II relatif à la biodiversité, bien qu'ayant été confronté à nombre de problèmes – concernant la participation du public et l'inertie du gouvernement, la pauvreté des populations locales ; et les menaces contre la conservation de la nature dues au tourisme, à la construction de routes, à l'exploitation forestière, aux pâturages, à l'utilisation de l'eau et à d'autres activités économiques – a favorisé l'innovation par l'application de méthodes d'approche participatives à la gestion des aires protégées en Turquie.

L'aide du FEM à l'appui des projets relatifs aux eaux internationales marines a renforcé la volonté de la Turquie de coopérer au niveau mondial et régional pour réduire la surexploitation des ressources halieutiques et la pollution terrestre et marine dans la région. Avec l'aide du FEM, la Turquie a contribué à l'établissement de traités dont elle est devenue signataire, pour assurer la protection de la mer Noire et de la Méditerranée. Au cours des 15 dernières années, la qualité des eaux de la mer Noire s'est améliorée de façon considérable – principalement du fait de la chute de l'Union soviétique et de la fermeture subséquente des unités de production de bétail le long du Danube – et l'aide du FEM y est pour beaucoup. La Turquie a préparé plusieurs études relatives au Protocole pour la lutte contre les polluants d'origine terrestre en vue de protéger la mer Noire, dont certaines ont été préparées avec l'aide du FEM; elles attendent d'être mises en œuvre.

Le programme de microfinancements a obtenu un succès retentissant en Turquie. Il a démontré comment atteindre des objectifs au niveau mondial et local. En dépit des problèmes, le FEM a aidé à la conception et au renforcement des capacités de gestion des ressources nationales au niveau local en Turquie. Le programme de microfinancements a exploité tout son potentiel, en explorant de façon spécifique la meilleure manière d'établir des liens entre les dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable au niveau local.

Les résultats dans les autres domaines d'intervention sont limités, mais dans certains cas, le faible niveau de financement a eu des effets catalyseurs importants. La première communication nationale en application de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques financée par le FEM a eu un important impact encore perceptible sur les interventions et le dialogue actuels et sur l'orientation future de la lutte contre le changement climatique en Turquie. L'analyse du FEM sur la gestion des polluants organiques persistants, qui a conduit à l'élaboration du premier projet de plan national de mise en œuvre, a favorisé la signature de la Convention de Stockholm par la Turquie en janvier 2010.

Pertinence

L'aide du FEM s'est avérée pertinente pour le programme de développement durable et les priorités environnementales de la Turquie, sauf dans le domaine de la lutte contre la dégradation des sols. Le FEM a appuyé avec succès les efforts de la Turquie à préserver la biodiversité forestière dans les zones de gestion génétique. Plus tard, des synergies se sont développées autour des incitations qui résultent de la création de moyens de subsistance locaux, du développement de proximité et de la gestion plus efficace de l'environnement. Toutefois, bien qu'étant l'un des problèmes environnementaux les plus préoccupants en Turquie, la lutte contre la dégradation des sols n'a presque pas reçu d'appui du FEM.

Le FEM a ouvert la voie à la mise en œuvre des aspects environnementaux du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Les initiatives turques dans ce domaine consolideront de façon durable les effets observés durant la phase de mise en œuvre par le FEM. La perspective d'adhésion à l'Union européenne a été l'un des facteurs déterminants de la récente mise à jour du programme national turc de développement durable et de protection de l'environnement.

Les partenaires nationaux ne se sont pas totalement appropriés l'aide du FEM et cette dernière n'était pas entièrement impulsée

par le pays, mais cette situation est en train de s'améliorer. L'examen a révélé une faible appropriation des objectifs des projets par les partenaires turcs. Les acteurs nationaux – pour la plupart issus du secteur public mais aussi de la société civile – reprendront plus tard les projets initiés par le FEM, les adapteront à leurs besoins et contexte, se les approprieront et les dirigeront.

Efficience

Bien que les Entités d'exécution du FEM aient travaillé de façon complémentaire, il existe très peu de synergies et d'échange de connaissances entre elles; mais cette situation s'améliore.

La Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sont les deux Entités d'exécution les plus importantes en Turquie, la première ayant exécuté trois projets de grande envergure, dont le dernier est toujours en cours d'exécution ; et le PNUD est présent en Turquie depuis 1992 dans le cadre du programme de microfinancements et des projets régionaux concernant la mer Noire. Bien que les projets et les Entités d'exécution du FEM aient souvent travaillé de façon complémentaire en Turquie, plusieurs projets du FEM fonctionnent de façon isolée et il n'est guère de raisons de penser que les Entités d'exécution participent aux activités du FEM au plan institutionnel. La situation s'améliore progressivement dans les domaines d'intervention « changement climatique » et « eaux internationales » dans lesquels diverses Entités d'exécution collaborent pour préparer les projets.

L'approche top-down historiquement appliquée à la gestion forestière en Turquie entraîne une coordination approximative à l'origine de retards qui sont toutefois en baisse depuis peu. Le premier projet du FEM sur la biodiversité a été élaboré et exécuté en grande partie sans la participation du public. Un deuxième projet relatif à la biodiversité a fait participer les populations locales à la préservation de la nature en intégrant leurs besoins et ressources dans les plans de gestion des aires protégées. Cette initiative s'est avérée difficile à exécuter du fait d'une absence traditionnelle de participation en Turquie, ce qui a largement retardé le projet. Néanmoins, elle a ouvert la voie à la participation de la population locale à la préservation de la nature, et la situation s'améliore aujourd'hui.

La complexité du cycle de projet du FEM n'a pas été un obstacle à l'élaboration des projets en Turquie. Dans l'ensemble, comparé à d'autres pays, la performance de la Turquie a été remarquable, ses projets ayant franchi toutes les étapes du cycle de projet du FEM. Les projets nationaux de grande envergure ont pris une moyenne de 2,1 ans pour passer de l'entrée dans le portefeuille à l'exécution, soit moins de la moitié de la moyenne mondiale du FEM qui est de 5,5 ans.

L'on ne peut pas affirmer avec certitude que le suivi et l'évaluation contribuent à accroître l'efficacité des projets. Le suivi et l'évaluation de l'aide du FEM en Turquie sont essentiellement conduits par les Entités d'exécution au niveau du projet ; le suivi au

niveau du portefeuille est quelquefois assuré par le ministère turc de l'Environnement et des Forêts, mais cela ne couvre pas les projets régionaux ou mondiaux auxquels participe la Turquie, puisque le ministère ne dispose d'aucune information sur ces projets. À ces deux niveaux, le suivi revient seulement à collecter des informations de base, dont certaines sont réparties par domaine d'intervention et Entité d'exécution. Les données fondamentales telles que les résultats effectifs enregistrés à la fin d'un projet et les enseignements tirés ne sont pas maintenus, et les informations sur le suivi et l'évaluation ne sont pas systématiquement échangées entre les Entités d'exécution et les partenaires nationaux.

Recommandations

Au Conseil du FEM

- Le FEM doit améliorer la participation des points focaux aux activités de suivi et évaluation en échangeant des informations sur cette question, en soutenant le portefeuille du pays en matière de suivi et évaluation et en assurant la formation dans ce domaine.
- Les Entités d'exécution du FEM doivent être encouragées à soutenir plus fermement les questions relatives au FEM ne relevant pas des projets financés par l'institution et dans lesquels elles sont impliquées ; elles doivent promouvoir la transposition des projets à un niveau supérieur en concertation avec les partenaires gouvernementaux.

Au Gouvernement turc

- Les instruments juridiques nationaux doivent être approuvés et la mise en œuvre des stratégies et plans de gestion participative des aires protégées doit commencer.
- La Turquie doit élaborer des programmes et projets recoupant plusieurs domaines d'intervention et reflétant l'approche écosystémique proposée durant FEM 5 pour s'attaquer aux questions de dégradation des sols.

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: Turkey (1992–2009)* (Evaluation Report N° 60, 2009) est disponible sur le site web du Bureau de l'évaluation du FEM, www.gefeo.org. *GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2010* est également disponible sur le site internet du Bureau de l'évaluation (Evaluation Report N° 58). Il présente l'évaluation du portefeuille-pays de deux pays (Moldova et Turquie). Pour tout renseignement complémentaire, prière de contacter le Bureau de l'évaluation du FEM (gefevaluation@thegef.org).