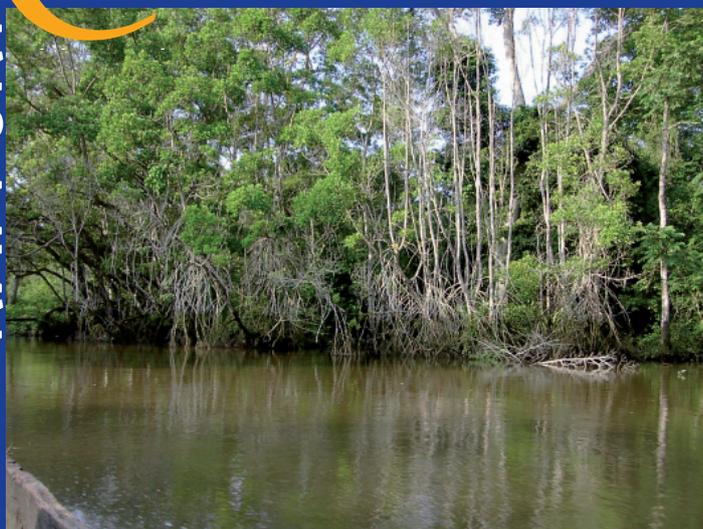


Évaluation des activités de développement - 2009/2

RAPPORT DGTPE



Évaluation de la dotation de la France
au Fonds pour l'Environnement Mondial

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI
DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

ÉVALUATION DE LA DOTATION DE LA FRANCE AU FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

RAPPORT

*Évaluation réalisée par
le Cabinet SEE*

Luc Lefebvre, Emmanuel Pondard et Joëlline Bénéfice

et le Cabinet BAASTEL

Alain Lafontaine et Elsa Da Costa

Février 2009

Les évaluations des activités d'aide au développement produites par le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi ont pour objectif de concourir à l'amélioration de leur efficacité et d'en rendre compte avec impartialité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Elles adhèrent également à la Charte de la Société française d'évaluation.

En conséquence, les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente synthèse du rapport d'évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement les vues du Ministère.

Avant-propos

Initié en 1991, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) joue le rôle de mécanisme financier de quatre conventions internationales pour l'environnement¹. Ce fonds fiduciaire a pour vocation de financer *les coûts additionnels* spécifiquement consacrés à la protection de l'environnement mondial au niveau des initiatives publiques ou privées, dans les pays en développement et en transition.

Le budget du FEM est reconstitué tous les quatre ans par les pays bailleurs. Pour la quatrième reconstitution (2007-2010) décidée en 2006, la France s'est engagée à apporter 154 Ms d'euros au FEM. Il s'agit de la plus importante contribution multilatérale de la France sur les questions environnementales. Par ailleurs, la France est le cinquième contributeur du FEM avec un apport représentant 6,81% de son budget.

Cette évaluation avait pour objet de porter un jugement sur la pertinence et la cohérence de la dotation au regard des objectifs poursuivis par la France, des pays bénéficiaires et des autres outils bilatéraux et multilatéraux existants ; d'apporter des éléments pour juger de sa performance en particulier en matière d'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité et pour en apprécier la qualité et enfin de réaliser une description analytique de l'effet de levier qui en résulte.

Cette évaluation a été confiée à des cabinets de consultants indépendants, SEE et Baastel. L'exercice a été piloté par un comité constitué de représentants des différentes administrations et agences concernées (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ministère des Affaires étrangères et européennes, Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Agence française de Développement) ainsi que de personnalités qualifiées (Conseil scientifique et technique du bâtiment, Veolia environnement, Union internationale de conservation de la nature).

Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans le présent rapport le sont sous la seule responsabilité des consultants et ne reflètent pas nécessairement les vues du ministère ou des autres partenaires.

L'évaluation a montré que par sa contribution au FEM, la France soutient un instrument dont la pertinence est unique. Le FEM est en effet le premier et le principal instrument financier mondial consacré à la sauvegarde des biens publics mondiaux environnementaux, dans une logique différente de l'aide au développement classique. Le FEM dispose en outre d'une légitimité unique à plusieurs points de vue : instrument financier des principales conventions environnementales (climat, biodiversité, dégradation des sols, etc), il fonctionne sur un système de gouvernance équilibré, compromis entre une gouvernance de type Bretton Woods (répartition des

¹ Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), Convention sur la diversité biologique (CDB), Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD), Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP).

fonctions selon le niveau de contributions) et une gouvernance de type Nations-Unies (représentation égale des différents partenaires).

Sur un plan opérationnel, les projets du FEM seraient efficaces selon le service d'évaluation du FEM, mais l'efficacité générale de l'institution elle-même pourrait être améliorée comme le démontrent les difficultés soulevées par le dispositif d'allocation des ressources. Des réformes ont été engagées sur ces thèmes récemment mais il n'est pas encore possible d'en tirer des conclusions. Par ailleurs, les consultants estiment que le FEM ne joue pas le rôle qu'il pourrait jouer au plan du leadership scientifique et technique pour l'environnement mondial (Scientific and Technical Advisory Panel-STAP).

Aussi, les orientations institutionnelles du FEM correspondent bien aux attentes de la France à l'exception de l'attention portée à l'Afrique jugée insuffisante au regard des priorités françaises.

Si la spécificité du FEM (prise en charge collective du coût de la protection des biens publics mondiaux) a pour conséquence que la contribution française à ce fonds n'est pas en concurrence avec ses instruments bilatéraux d'aide au développement, on peut estimer que la participation française à de nouveaux instruments multilatéraux pose plus de questions, en particulier dans le domaine du changement climatique.

En définitive, les consultants recommandent à la France de défendre en particulier une augmentation du niveau de financement et de promouvoir la spécificité du FEM en rappelant la distinction entre la protection des biens publics mondiaux et l'aide publique au développement tout en insistant sur la poursuite des efforts de réformes à des fins d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de son action.

Par conséquent, cette étude pourra contribuer de manière pertinente à la réflexion de la France vis-à-vis de cet instrument en vue de la prochaine reconstitution et les éléments d'analyse qu'elle contient pourront également être utiles aux autres acteurs du FEM dans le cadre du processus de négociation de Copenhague.

Laurence Tubiana
Présidente du Comité de pilotage

ÉVALUATION DE LA DOTATION DE LA FRANCE AU FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

Rapport final

**Pour le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE),
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE)**

Luxembourg, Février 2009

L'évaluation de la dotation de la France au Fonds pour l'Environnement Mondial a été réalisée à la demande de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE) par une équipe composée de Luc Lefebvre (SEE, chef d'équipe), Alain Lafontaine (Baastel), Emmanuel Pondard (SEE), Elsa Da Costa (Baastel) et Joëlline Bénéfice (SEE).

Ce rapport reste de la seule responsabilité des consultants indépendants qui en ont été chargés et ne reflète pas nécessairement les vues de la DGTPE.

Consortium conduit par

see

Société d'Etudes et d'Evaluation sarl

241 Route de Longwy
L1941 Luxembourg
www.see-policies.eu

Table des matières

SIGLES	1
SYNTHESE.....	3
1. INTRODUCTION.....	13
1.1. Mandat d'évaluation.....	13
1.2. Etapes de l'évaluation	14
1.2.1. Phase de structuration	14
1.2.2. Phase d'analyse.....	15
1.2.3. Phase de synthèse	15
2. REFERENTIEL DE L'ÉVALUATION.....	16
2.1. Objet de l'évaluation : le FEM.....	16
2.2. Cadre logique de l'intervention française à travers le FEM.....	19
2.3. Composantes du jugement évaluatif.....	23
3. CONSTATS.....	25
3.1. Efficacité, efficacité et impact du FEM par rapport à ses propres objectifs	25
3.2. Pertinence du FEM au regard des priorités et politiques françaises	44
3.3. Cohérence du FEM avec les autres instruments français	70
3.4. Impact du FEM sur les opérateurs et engagements français	76
4. CONCLUSIONS	79
5. RECOMMANDATIONS.....	83
ANNEXE 1 – TERMES DE REFERENCE	86
ANNEXE 2 – GRILLE D'ÉVALUATION.....	98
ANNEXE 3 - BILAN DES MISSIONS A WASHINGTON ET PARIS	106
ANNEXE 4 – ETUDES DE CAS	115
ANNEXE 5 - PROGRAMMES OPERATIONNELS DU FEM	133
ANNEXE 6 - STRATEGIES CADRE DU FEM PAR DOMAINE D'INTERVENTION.....	134
ANNEXE 7 – 4 ^{EME} BILAN GLOBAL DU FEM – ETAPES ET THEMATIQUES.....	136
ANNEXE 8 – FINANCEMENT DES PAYS CONTRIBUTEURS AU FEM PAR RECONSTITUTION (MILLIONS USD)	138
ANNEXE 9 – PROGRAMME FINANCE PAR LE FEM DEPUIS 1992.....	140
ANNEXE 10 – REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	144
ANNEXE 11 - COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE.....	147
ANNEXE 12 – GRILLE D'APPRECIATION DES TRAVAUX DES CONSULTANTS.....	148

Sigles

AA	Activités habilitantes
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
BD	Biodiversité
BE	Bureau d'évaluation
CBD	Convention sur la diversité biologique
CC	Changement Climatique
CCNUCC	Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique
CDB	Convention sur la diversité biologique
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
COP	Conférence des parties
COFIL	Comité de pilotage
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DAR	Dispositif d'allocation des ressources du FEM
DG	Directeur général
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la Politique économique
DPC	Descriptif de plateforme cadre
EPIEN	Évaluation de la politique et des institutions environnementales nationales
ETS	European Trading System
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
FEM-1	Phase 1 (1994 à 1998)
FEM-2	Phase 2 (1998 à 2002)
FEM-3	Phase 3 (2002 à 2006)
FEM-4	Phase 4 (2006 à 2010)
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIP	Fiche d'identité de projet
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GEB	Global Environmental Benefits
GEF	Global Environment Facility
GES	Gaz à effet de serre
HCFC	Hydrochlorofluorocarbures
I	Indicateur
ICI	Indicateur du cadre institutionnel
IEG	Independent Evaluation Group, Groupe Banque Mondiale
IpBes	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPF	Indice de potentialité du FEM
IPP	Indicateur de performance du portefeuille
IRF	Indice de résultat du FEM
J	Critère de jugement
LDCF	Least Developed Country Fund
LULUCF	Land-use, Land-use Change, and Forestry
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes

MEEDDAT	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
MINEIE	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
MTE	Mid-Term Evaluation
ODA	Official Development Assistance
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPS	Overall Performance Study
OPS4	Quatrième bilan global du FEM
PANA	Plan d'action national en adaptation
PDF	Préparation des projets
PGE	Projet de grande envergure
PIR	Project implementation review
PMA	Pays les Moins Avancés
PME	Projet de moyenne envergure
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
QE	Question évaluative
RAF	Resource Allocation Framework
RAP	Rapport Annuel de la Performance
S&E	Suivi et Evaluation
SN	Stratégie Nationale
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
STAP	Scientific & Technical Advisory Panel
Tdr	Termes de Référence
TE	Terminal Evaluation
TVE	Township and Village Enterprises (Chine)
UE	Union Européenne
UNIDO	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
USD	Dollars américains
WWF	Organisation mondiale de protection de l'environnement

Synthèse

Le FEM, un instrument multilatéral novateur en évolution permanente

Initié en 1991, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) joue le rôle de mécanisme financier de quatre conventions internationales pour l'environnement¹. Ce fonds fiduciaire a pour vocation de financer *les coûts additionnels* spécifiquement consacrés à la protection de l'environnement mondial au niveau des initiatives publiques ou privées, dans les pays en développement et en transition.

Concept de coût additionnel

Allant au-delà de la notion de pollueur-payeur, le FEM vise à compenser pour les pays en développement le coût de la non-pollution ou le coût de la non-destruction d'un capital d'intérêt mondial tel que le stock de diversité biologique.

Autrement dit, le FEM compense le surcoût d'une stratégie durable et solidaire avec le reste du monde par rapport à une stratégie plus immédiatement rentable pour ses acteurs.

Les domaines d'intervention du FEM sont la protection de diversité biologique, les eaux internationales, la lutte contre le changement climatique, la lutte contre la désertification, la réduction des substances destructrices de la couche d'ozone et des polluants organiques persistants.

Le FEM est géré par son propre Secrétariat. Les interventions du FEM sont menées sous la forme de projets, par le biais de 10 agences de mise en œuvre : la Banque Mondiale, le PNUD, le PNUE, les principales banques régionales de développement, la FAO, le FIDA et l'ONUDI. Le Secrétariat du FEM assure la planification stratégique, la coordination, la sélection de projets et l'évaluation du portefeuille. Les agences de mise en œuvre assurent l'identification, la planification, l'exécution et le suivi-évaluation des projets. Le Secrétariat du FEM répond à un Conseil dans lequel 34 pays sont représentés, parmi lesquels la France. Le Conseil définit les orientations stratégiques et assure le pilotage général du FEM. Le Conseil approuve également le financement de chaque projet sur base d'une fiche d'identification de projet.

Le principe du *coût additionnel* implique que les interventions auxquelles le FEM apporte son appui soient cofinancées, soit par les bénéficiaires, soit par des institutions d'aide au développement. Le recours systématique aux agences implique une gouvernance et une administration à deux niveaux qui s'est avérée lourde.

Le FEM a connu un démarrage difficile. Son mode de gouvernance résulte d'une longue négociation entre les pays en développement et le groupe des pays principaux bailleurs de

¹ Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), Convention sur la diversité biologique (CDB), Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD), Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP).

fonds. Par ailleurs, l'efficacité administrative du FEM était critiquée par plusieurs de ses partenaires. En réponse, le Secrétariat du FEM a lancé de profondes réformes sur plusieurs fronts : modalités d'allocation des ressources, gestion du cycle de projet et systèmes d'information, en interaction parfois difficile avec ses agences de mise en œuvre.

Les ressources du FEM sont fixées pour quatre ans et font donc l'objet de négociations périodiques. Les négociations portant sur la cinquième reconstitution du FEM (2010-2013) ont démarré en novembre 2008 dans un climat de grande incertitude économique, mais également dans un contexte de développement de réflexions en sens divers sur l'architecture financière à mettre en place pour faire face aux enjeux écologiques mondiaux, déjà à l'origine de la création du FEM en 1991.

La France, un partenaire qui exprime ses attentes

La France est le 5^{ème} bailleur de fonds du FEM. Liée par les conventions internationales qu'elle a signées et par ses propres objectifs politiques en matière d'environnement, la France exprime à propos du FEM des attentes à trois niveaux :

- Au niveau de la **stratégie du FEM**, la France souhaite que l'on atteigne les résultats convenus lors de la négociation de la quatrième reconstitution, en particulier :
 - La réaffirmation du rôle pivot du FEM comme instrument financier des conventions.
 - Le maintien, au moins, du poids relatif de l'Afrique dans les allocations de fonds.
 - Une amélioration de la transparence des allocations par la mise en place d'un Dispositif d'Allocation de Ressources (DAR) basé sur la contribution potentielle de chaque pays à l'environnement mondial et sur une appréciation de la performance des politiques de développement mises en œuvre dans ces pays.
- Au niveau de **l'organisation et des procédures du Fonds**, la France soutient l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience globale de l'action du FEM par :
 - La mise en œuvre d'un système de gestion axée sur les résultats.
 - La gestion plus efficiente du cycle du projet.
 - Une meilleure coordination locale des interventions.
 - La mobilisation d'autres acteurs pour contribuer aux investissements.
- Enfin, la France attend une **valorisation de sa contribution** au FEM :
 - Visibilité interne et externe.
 - Effet d'apprentissage à partir de l'expérience acquise au FEM.
 - Retour financier à travers les institutions et entreprises françaises participant aux projets financés par le FEM.

Un mandat d'évaluation particulier, qui justifie une approche en quatre temps

La Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE) a décidé de procéder à l'évaluation rétrospective de la dotation de la France au FEM.

Cette évaluation a pour objectif d'apprécier la pertinence et la cohérence de l'action de la France vis-à-vis du FEM, d'évaluer la performance des actions du FEM par rapport aux priorités de la France dans ces domaines, d'apprécier dans quelle mesure la présence de la France au FEM oriente l'action de celui-ci et les conséquences de cette présence pour la France elle-même.

L'évaluation propose des pistes de réflexions sur le rôle que la France pourrait jouer au FEM et sur les objectifs et le fonctionnement du Fonds lui-même.

L'évaluation couvre la dotation à la 4^{ème} reconstitution du Fonds (2007-2010), avec un accent particulier sur les thématiques de la biodiversité et du changement climatique.

Ce mandat – qui porte sur la contribution spécifique d'un bailleur à une intervention multilatérale – implique une réponse en quatre temps :

1. Une appréciation générale des performances du FEM. En effet la pertinence pour la France de contribuer au FEM est d'abord liée à la pertinence et à la légitimité de cet instrument pour traiter les questions pour lesquelles il a été créé. Elle est également fonction de l'efficacité du FEM par rapport à ses propres objectifs.
2. Une analyse du discours politique français en matière de changements climatiques et de biodiversité afin d'apprécier dans quelle mesure les opérations financées par le FEM convergent avec ce discours.
3. Une analyse des effets de la présence de la France sur le FEM en vue d'apprécier dans quelle mesure la France a pu contribuer à l'orientation générale des actions du FEM.
4. Enfin l'étude tente de répondre à la question de savoir quels sont les effets pour la France elle-même de sa contribution au FEM.

Approche

Pour répondre à ces questions, l'évaluation propose un schéma permettant de visualiser en quoi la participation de la France au FEM constitue un moyen pour le pays de contribuer à ralentir le changement climatique et le rythme de destruction de la diversité biologique.

Ce schéma décrit également en quoi cette participation permet à la France d'honorer ses engagements internationaux tout en restant en ligne avec ses propres orientations stratégiques en matière de développement durable.

Pour pouvoir établir un lien causal entre les activités de la France en tant que participante au FEM et les effets de cette participation sur la biodiversité ou le changement climatique, l'évaluation apprécie dans quelle mesure, au-delà de sa participation financière, la France apporte des compétences et exerce une influence au niveau du FEM qui contribuent à augmenter l'efficacité du FEM lui-même.

Ce schéma logique permet également d'identifier les effets de cette contribution pour la France.

Neuf questions évaluatives ont été posées :

Les deux premières portent sur l'efficacité du FEM :

- par rapports aux objectifs globaux auxquels il doit contribuer ;
- au niveau des procédures de sélection, de mise en œuvre et de suivi des projets qu'il finance.

Les deux suivantes testent la pertinence pour la France de contribuer au FEM afin d'atteindre ses propres priorités politiques. Elles portent notamment sur les réformes et réflexions récentes dans le cadre de la nouvelle architecture financière en cours de construction.

Une question spécifique traite de la cohérence de l'instrument FEM par rapport aux autres instruments français mobilisés sur ces thématiques.

On explore enfin l'impact de la participation de la France au FEM sur les opérateurs français, en termes d'apprentissage et de participation aux projets.

Pour chacune des questions posées, les évaluateurs ont proposé des critères de jugement et identifié des sources d'information pertinentes. Sur cette base, les évaluateurs ont eu l'occasion de rencontrer les divers représentants de l'administration française concernés, le Secrétariat du FEM et certains membres du Conseil du Fonds. Le chapitre 3 expose la synthèse des constats réalisés sur base de l'analyse documentaire et des entretiens, structurée par question évaluative et critère de jugement.

Conclusions

Quatre conclusions principales se dégagent de l'évaluation.

C.1 Par sa contribution au FEM, la France soutient un instrument dont la pertinence est unique et l'efficacité réelle, bien qu'améliorable.

- a. Le FEM est le premier et le principal instrument financier mondial basé sur le principe selon lequel la prise en charge des enjeux publics mondiaux implique une solidarité internationale d'une nature différente de l'APD classique.**

Le FEM assure la prise en charge internationale, via un fonds mondial, du « surcoût » qu'implique pour certains pays dotés de peu de moyens de contribuer à des bénéfices collectifs de long terme aux dépens de bénéfices locaux de court terme. Cette approche diffère fondamentalement de ce qui motive l'APD classique. A l'époque où le FEM a été créé, il s'agissait d'une initiative réellement novatrice, restée jusqu'ici sans égal.

- b. Le FEM dispose d'une légitimité unique à plusieurs points de vue.**

Le FEM est l'instrument financier des principales conventions environnementales internationales, portant notamment sur la biodiversité et le climat. Il couvre différents enjeux environnementaux en partenariat avec les principales agences internationales d'exécution. Les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires y sont représentés par un système de gouvernance considéré comme équilibré, compromis unique entre une gouvernance de type Bretton Woods (répartissant le pouvoir en fonction des contributions) et une répartition des pouvoirs de type Nations Unies (qui privilégie la représentation égale des différents pays partenaires).

- c. Les projets du FEM sont efficaces, mais l'efficacité générale de l'institution elle-même pourrait être améliorée.**

Les projets financés par le FEM destinés à protéger la biodiversité et à lutter contre le changement climatique sont généralement considérés comme **efficaces** par le service d'évaluation du FEM. L'efficacité des projets est toutefois largement tributaire de l'efficacité des agences qui en ont la charge, ainsi que de l'articulation entre ces agences et le FEM.

Le jugement porté sur l'efficacité de l'institution dans son ensemble est toutefois plus critique. Les **réformes** des modalités de sélection et du cycle du projet sont engagées mais pas encore complètement opérationnelles. Ces réformes devraient améliorer l'efficacité du FEM.

Le dispositif d'allocation des ressources (**DAR**) constitue une première tentative d'objectiver la répartition des ressources entre pays, essentiellement sur la base du potentiel de contribution de ces pays aux objectifs de protection de la biodiversité et du climat. Le système d'allocations collectives qui permet de donner des moyens aux « petits pays » fonctionne mal : les pays bénéficiaires ne mobilisent pas les montants qui leur sont alloués, notamment en raison des coûts d'études et d'administration nécessaires. Plus généralement, le FEM est un instrument plus complexe et qui propose des montants plus limités que les fonds d'aide auxquels les pays en développement ont accès par d'autres canaux. Les instruments d'aide au développement concernent en outre des priorités souvent considérées comme plus urgentes par les gouvernements concernés. Pour les pays disposant de capacités administratives limitées, il est donc plus rationnel d'investir dans l'amélioration des taux de déboursement des instruments d'aide au développement que de tenter de mobiliser les fonds FEM.

Le FEM tente d'améliorer la cohérence de ses interventions en développant une **approche programme**. Cette approche vise à concentrer les moyens sur des problématiques précises en des lieux déterminés (souvent au niveau régional) dans un cadre institutionnel souvent complexe, privilégiant l'harmonisation des interventions et leur cohérence à moyen terme.

Cette approche est toutefois très exigeante pour le Secrétariat du FEM ; le concept de programme n'est pas encore clairement défini et la méthodologie de l'approche reste à affiner.

Le Conseil du FEM souhaite encore garder le contrôle de **la décision de financement de chaque projet**. Selon le Secrétariat, cette pratique ralentit le processus de décision et empêche le FEM de déléguer plus de responsabilité conceptuelle aux agences dans le cadre d'approches par programmes.

Le FEM ne joue pas le rôle qu'il pourrait jouer au plan de **leadership scientifique et technique** pour l'environnement mondial. Le « Scientific and Technical Advisory Panel » (STAP) reste un point faible du FEM à cet égard. L'orientation stratégique fait clairement partie du mandat du STAP, mais ce rôle n'est pas rempli actuellement. Le STAP n'assure pas de lien systématique avec les réseaux scientifiques compétents, ce qui limite la capacité du FEM à exercer un leadership mondial sur les réponses à apporter aux enjeux identifiés par des réseaux tels que le GIEC ou l'IPBES. Une évolution récente vers une plus grande implication du STAP dans l'orientation stratégique du FEM semble toutefois se dessiner.

Les systèmes de **suivi des impacts** des projets restent insuffisants malgré les réformes en cours. Cette faiblesse est partiellement due au fait que les agences d'exécution, comme la plupart des bailleurs, ne disposent que de peu d'information sur l'impact de leurs interventions. L'amélioration de ces systèmes d'information et d'analyse est considérée comme une priorité, mais l'évolution est lente. Le FEM n'est pas encore en mesure de tirer systématiquement les leçons de son expérience et encore moins de les diffuser.

C.2 Les orientations institutionnelles du FEM correspondent bien aux attentes de la France, très présente dans ce type de réflexions. Par contre, l'influence scientifique française sur la stratégie du FEM est nettement plus limitée.

Les orientations demandées par le **CICID** – également soutenues par d'autres membres importants du Conseil – ont été adoptées par le FEM sur de nombreux points, à l'exception peut-être de l'attention portée à l'Afrique qui reste selon certains en deçà de ce que la France attendait.

La plupart des réformes entreprises dans la **gestion du FEM** correspond aux attentes de la France et d'un certain nombre d'autres bailleurs.

La France dispose d'un fonds bilatéral, le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (**FFEM**), dont les objectifs sont comparables à ceux du FEM. Ce fonds permet à la France d'acquérir sur une base bilatérale une expérience qu'elle valorise lorsque ses représentants au Conseil doivent porter une appréciation sur les fiches d'identification de projets du FEM, et dans le cadre de certaines réflexions portant sur l'orientation stratégique du Fonds. L'effet inverse (influence de l'expérience du FEM sur les projets financés par le FFEM) est plus limité. La France tire peu d'enseignements scientifiques du FEM.

La France dispose d'une **capacité de recherche** permanente dans certaines zones (CIRAD, IRD en Afrique francophone) très peu valorisée par le FEM.

C.3 La spécificité du FEM a pour conséquence que la contribution française à ce fonds n'est pas en concurrence avec ses instruments d'aide au développement. Par contre, la participation française à de nouveaux instruments multilatéraux pose plus de questions, en particulier dans le domaine du changement climatique.

Les caractéristiques du FEM évoquées sous la première conclusion (C1a. et b.) en font un instrument clairement distinct des autres instruments français. Malgré le classement de la quasi-totalité des contributions au FEM comme aide au développement dans les statistiques de l'OCDE, le caractère novateur du FEM ne doit pas être perdu de vue : le FEM est un instrument de prise en charge collective du coût de la protection de biens publics mondiaux, ce dont atteste la notion de *coût additionnel*. Il joue donc un rôle fondamentalement différent de

celui des instruments de l'APD française. Le FEM ne constitue donc ni un substitut ni un concurrent des instruments français de financement d'APD.

Par contre, la France investit également dans de nouveaux fonds tels que les **Climate Investment Funds** (Clean Technology Fund et Strategic Climate Fund) gérés par la Banque Mondiale. Ces deux démarches (contribution au FEM et participation aux CIF) peuvent être considérées comme contradictoires ou tout au moins comme une source de dispersion des ressources si la spécificité du FEM n'est pas clairement identifiée, reconnue comme pertinente et efficace, et renforcée par ses principaux bailleurs de fonds. Dans ce contexte, certains observateurs évoquent un risque de marginalisation du FEM, au moins pour ce qui concerne le changement climatique.

C.4 L'effet de retour de la contribution française au FEM se décline en trois dimensions, avec des résultats contrastés.

Une bonne visibilité : la contribution de la France au FEM est reconnue par les pays partenaires interrogés, notamment en termes de contribution aux orientations politiques. La France est identifiée comme un des pays fondateurs du FEM et un partenaire influent, notamment au niveau de l'évolution institutionnelle du Fonds.

Un effet d'apprentissage limité : la France tire peu de bénéfices scientifiques de sa contribution au FEM, d'une part parce qu'elle est peu représentée au sein des instances scientifiques du Fonds et d'autre part parce que le FEM consacre peu de moyens à la diffusion du savoir et des leçons scientifiques qu'il tire de son expérience.

Un retour financier difficile à apprécier : le FEM opère via les agences d'exécution. Il ne dispose pas de chiffres permettant une perception exacte de la participation des entreprises et institutions françaises aux contrats qu'il finance.

Recommandations

Des conclusions, il ressort que si la France souhaite que le FEM conserve un rôle spécifique parmi les instruments de financement des enjeux environnementaux globaux, elle pourrait adopter les positions suivantes dans le cadre des négociations de la cinquième reconstitution :

- a. Mettre en évidence la différence de nature entre (i) la prise en charge par un fonds mondial du financement international solidaire à long terme de la protection des biens publics mondiaux et, (ii) le transfert de ressources, en principe temporaire, que représente l'APD (recommandation R1).
- b. Insister sur la poursuite des efforts d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du FEM, afin qu'il ne soit pas trop handicapé par sa structure à deux niveaux (agence-FEM) mais au contraire qu'il valorise ses atouts institutionnels (R2).
- c. Encourager le développement d'un dispositif de gestion de la connaissance de premier ordre (R3).
- d. Encourager et s'impliquer directement dans le développement de capacités scientifiques capables d'orienter la stratégie du FEM et de lui donner une visibilité mondiale sur ce plan (R4 et R5).
- e. Encourager et participer à l'augmentation des moyens financiers à disposition du FEM (R6 et R7).

R.1 La France pourrait souligner la spécificité et la légitimité unique du FEM.

Les défis écologiques mondiaux que représentent la destruction rapide de la biodiversité ou le changement climatique nécessitent des interventions concertées dans des pays disposant de ressources très limitées. Les conventions internationales, dont le FEM est l'instrument financier, définissent des cadres de collaboration dans lesquels les pays partenaires

s'entendent sur la manière de réagir à ces défis. Les pays les plus riches prennent logiquement en charge le coût de ces interventions à travers le FEM, fonds commun unique en son genre, dont le mandat permet une intervention interdisciplinaire et spécifiquement consacrée aux enjeux écologiques mondiaux.

La France compte parmi les concepteurs de ce fonds ; elle a de bonnes raisons d'en défendre la spécificité, notamment par rapport à d'autres initiatives gérées par des institutions spécialisées dans l'aide au développement. Ce support devrait toutefois être assorti d'un soutien politique de la France à l'évolution du FEM et de la poursuite de l'appui français aux réformes engagées.

R.2 La France pourrait utilement poursuivre son appui à l'amélioration de l'efficacité et l'efficience de la gestion du FEM en encourageant l'approfondissement des réformes en cours.

L'appui de la France pourrait notamment porter sur les éléments suivants :

- Maintien du **soutien français au Secrétariat** dans le sens des réformes engagées. Les progrès restent encore à confirmer en termes de cycle de projet et de gestion axée sur les résultats. Les acteurs français ont joué un rôle important dans ces réformes.
- Encouragement de la **réforme du DAR**, notamment sur base des résultats de la revue à mi-parcours présentée au Conseil de novembre 2008. Le concept d'allocation collective devrait en particulier être revu, avec comme objectif de faciliter l'accès des PMA aux financements du FEM. L'enjeu est particulièrement important pour l'Afrique, zone d'intervention prioritaire aux yeux de la France.
- Appui méthodologique et institutionnel au développement de **l'approche programme**. Cette approche constitue une innovation récente au FEM ; ses résultats restent encore à apprécier. L'enjeu est important pour que le FEM ne reste pas enfermé dans une logique de financement de projets individuels. La France pourrait en encourager le développement, ainsi que la formalisation de méthodes et procédures adaptées. La France pourrait soutenir l'adaptation des ressources humaines du Secrétariat du FEM à ce type d'approche, ainsi que l'adaptation de la relation entre le Conseil et le Secrétariat. Dans le cadre d'une telle évolution, le projet risque en effet de perdre son statut « d'unité d'intervention », canal principal de validation des propositions du Secrétariat par le Conseil.
- Au-delà des programmes, la France pourrait envisager d'encourager à terme l'implication du FEM dans **l'appui aux politiques** (tarifs de l'énergie, codes forestiers...) dont l'effet écologique pourrait être plus important que celui des projets.

R.3 La France pourrait encourager le FEM à renforcer ses efforts de développement d'un système d'information et de gestion de la connaissance.

La création d'un service indépendant d'évaluation constitue un progrès important. Toutefois, un système d'information et de gestion de la connaissance renforcé permettrait au FEM de mieux **piloter** son portefeuille d'interventions, en particulier dans le cadre de la conception et du suivi de la mise en œuvre des programmes.

Un tel système permettrait également de **mesurer l'impact** de ses interventions et l'effet levier du FEM sur d'autres sources de financement émergentes, et enfin d'en **tirer les leçons** et de diffuser cette connaissance au niveau mondial, au profit des acteurs opérant dans ces domaines.

L'évaluation OPS 3 insistait déjà sur ce point. Des progrès ont été réalisés depuis 2005, mais beaucoup reste à faire dans ce domaine. Le FEM ne peut construire de tels systèmes d'information sans l'appui des agences d'exécution avec lesquelles il opère. La France pourrait aussi **encourager ces agences d'exécution** dans lesquelles elle est représentée à collaborer pleinement à ce processus.

R.4 La France pourrait encourager le Secrétariat et le Conseil du FEM à envisager une meilleure utilisation des capacités de conseil technique et scientifique à caractère stratégique du STAP.

Le FEM devrait disposer d'un appui scientifique de premier ordre, bien connecté aux meilleures capacités mondiales de recherche. Son statut lui permet de mobiliser les meilleures ressources scientifiques au monde dans un cadre indépendant de tout biais national ou institutionnel.

La France pourrait recommander **une évaluation spécifique du STAP** dont pourrait être déduite une stratégie d'articulation du FEM sur les réseaux scientifiques les plus susceptibles de s'inscrire dans son mandat. Ce meilleur accès aux compétences scientifiques permettrait au FEM de jouer un rôle plus important dans la conception des stratégies de réponse aux défis identifiés par le GIEC ou l'IPBES.

R.5 La France pourrait renforcer sa présence scientifique auprès du FEM.

Cette implication pourrait se concrétiser par la promotion de la recherche nationale – notamment dans le domaine de la biodiversité – et par un soutien à la contribution de ce dispositif de recherche au développement des programmes scientifiques du FEM évoqués ci-dessus.

La France dispose d'importantes capacités publiques de recherche, qui devraient pouvoir contribuer à cette démarche. Une telle initiative permettrait à la France d'améliorer à la fois son influence scientifique, sa visibilité et l'effet d'apprentissage alimenté par l'expérience du FEM. Elle valoriserait également son appareil de recherche au niveau international.

R. 6 La France pourrait privilégier le FEM comme principal instrument multilatéral de financement de la protection du patrimoine environnemental mondial.

Le FEM a en principe mandat pour couvrir l'ensemble des enjeux relatifs aux Conventions dont il est l'instrument. La France pourrait donc répartir les ressources qu'elle destine à ce type d'enjeu, entre le FEM et ses propres instruments bilatéraux. Toutefois, il est probablement souhaitable que la France assure également une présence stratégique au sein des nouveaux fonds en cours de création, dont l'importance financière ne peut être ignorée.

R.7 Pour autant que les réformes soient poursuivies, la France pourrait encourager l'augmentation du budget du FEM et adapter sa propre contribution en conséquence.

Le Secrétariat du FEM relève le défi de mettre en œuvre les réformes évoquées ci-dessus. Ceci implique qu'il bénéficie, notamment de la part du Conseil, du support et de l'impulsion nécessaires pour aller dans ce sens. A condition que ces réformes soient menées à bien, la France pourrait encourager l'augmentation du budget du FEM et adapter sa propre contribution en conséquence.

1. INTRODUCTION

1.1. Mandat d'évaluation

La Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE) a décidé de procéder à l'évaluation rétrospective de la dotation de la France au Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM).

A travers cette évaluation, la France souhaite² :

- Informer de la pertinence et de la cohérence de son action via le FEM.
- Apprécier la performance des actions du FEM, par rapport aux attentes françaises (appréciation à travers les critères d'efficacité, d'efficience et d'impact).
- Mesurer l'effet de levier de la dotation de la France au FEM (visibilité, influence, retour sur investissement).
- Enfin, que lui soient proposées des pistes de positionnement français au FEM, ainsi que des recommandations liées au fonctionnement et aux objectifs du FEM lui-même.

Le champ d'analyse de l'évaluation est le suivant :

- Champ temporel : analyse de la dotation à la 4^{ème} reconstitution du FEM (2007-2010) et leçons des reconstitutions précédentes.
- Champ thématique : deux domaines d'intervention du FEM sont privilégiés (lutte contre le réchauffement climatique et la protection de la biodiversité). L'analyse est limitée au fonds fiduciaire du FEM (Trust Fund), qui est le sujet de la cinquième reconstitution. Afin de renforcer l'utilité de l'évaluation, il est proposé que soit également prise en compte l'émergence des fonds tel que le Fonds en adaptation, le Fonds pour les Pays les Moins Avancés (PMA), le Fonds spécial pour les changements climatiques, tous gérés par le Secrétariat du FEM.
- Acteurs : l'ensemble des acteurs institutionnels engagés en France et à l'international dans le processus décisionnel sont consultés (acteurs français, instances du FEM, quelques autres bailleurs et représentants de pays partenaires, les agences de mise en œuvre des interventions FEM, des représentants d'acteurs non institutionnels français ciblés par la dotation française – chercheurs, ONG, opérateurs privés notamment).

Cette évaluation doit **contribuer aux réflexions thématiques** en matière de changement climatique et de biodiversité, dans un contexte politique marqué par l'engagement croissant en faveur du développement durable et de la lutte contre changement climatique, par l'attention accrue de la France à l'intégration de l'environnement aux politiques de développement et par l'attention soutenue de la France au positionnement du FEM en tant qu'instrument principal de mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et de la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CCNUCC).

² Termes de référence de l'évaluation repris en Annexe 1.

Cette évaluation doit également nourrir la réflexion sur **contribution française à la reconstitution du FEM, à savoir** :

- fournir à la France des éléments de réflexion quant à la 5^{ème} reconstitution du FEM (voir section 1.2 ci-dessous), dont les discussions préparatoires ont démarré en avril 2008. Les négociations formelles ont été entamées en novembre 2008 ;
- compléter le quatrième bilan global du FEM (OPS4 ; voir section 1.2 ci-dessous) du point de vue des priorités françaises ;
- et répondre à une demande accrue d'évaluation des institutions multilatérales, dans un contexte où une part croissante l'APD française transite par l'APD multilatérale.

Enfin, cette évaluation s'inscrit dans une démarche de **redevabilité** auprès du citoyen-contributeur français.

1.2. Etapes de l'évaluation

L'évaluation a procédé en trois étapes successives :

- Une étape de **structuration**, essentiellement destinée à la compréhension des attentes du COPIL et à la traduction de ces attentes en outils d'analyse (cadre logique et questions évaluatives).
- Une étape d'**analyse**, destinée au traitement des données documentaires et issues des entretiens, suivant le cadre d'analyse défini à la première phase.
- Enfin, une phase de **synthèse** permettant une réponse argumentée aux questions posées par les termes de référence, en vue de recommandations opérationnelles répondant aux attentes du COPIL.

1.2.1. Phase de structuration

Entretiens en France sur les engagements du pays et sur sa politique de développement

Cette première étape, menée entre les 16 et 17 juillet 2008 (voir annexe 3) était destinée à restituer les engagements, priorités et interventions de la France à travers sa contribution au FEM :

- Quelle stratégie d'intervention de la France à travers le FEM ? (priorités pour l'institution FEM, pour la stratégie de l'instrument et pour le portefeuille des projets appuyés ; interaction avec les priorités propres à la France en matière d'environnement, de développement durable et d'aide au développement).
- Quelle participation française aux instances du FEM ? (préparation aux débats à Paris, interaction entre acteurs institutionnels français, portée des messages exprimés par la France au FEM, etc.).
- Quelle appréciation des effets de cette participation par les acteurs français ? (identification de pistes d'analyse à approfondir lors de l'évaluation).
- Quels autres instruments français d'appui aux thématiques de la biodiversité et du changement climatique ?

Des entretiens ont été menés auprès des principales institutions impliquées dans le pilotage ou l'accompagnement à l'intervention française au FEM : Ministère de L'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE), Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT), du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE), de l'Agence Française de Développement (AFD) et du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).

Première mission exploratoire de collecte de données à Washington au Secrétariat du FEM

En parallèle aux rencontres à Paris, une mission au siège du FEM a été menée entre les 14 au 18 juillet 2008 (voir annexe 2). Cette mission exploratoire a permis de rencontrer les représentants de la France à Washington concernés par le FEM, de présenter l'équipe d'évaluation et ses objectifs aux représentants du Secrétariat du FEM, et de collecter les rapports d'évaluation du portefeuille FEM et autres documents stratégiques clés. Dans cette optique, des rencontres ont été organisées auprès des responsables de l'unité d'évaluation et des 6 secteurs d'interventions du FEM.

En vue de la sélection d'études de cas destinés à une analyse plus approfondie, cette mission a également permis un accès à la base de données du FEM (information sur les caractéristiques financières, administratives et qualitatives des projets appuyés).

Note de Démarrage

Les deux premières visites menées à Paris et Washington auront permis de structurer la démarche évaluative : reconstitution du cadre logique de l'action évaluée et définition d'une structure d'analyse opérationnelle (questions évaluatives, critères de jugement, indicateurs, sources d'information pertinentes).

Tous ces éléments ont été développés dans une note de démarrage, qui proposait par ailleurs un échantillonnage pour les études de cas et un plan de travail actualisé pour la suite du processus d'évaluation.

1.2.2. Phase d'analyse

Seconde mission à Washington, New York et Paris

Une fois la structuration de l'approche validée et le choix des études de cas arrêté, l'équipe d'évaluation a procédé à des entretiens approfondis auprès des représentants du Secrétariat du FEM et de ses agences de mise en œuvre (Banque mondiale, PNUD, PNUE). L'équipe a également pris contact auprès de représentants de pays membres du FEM.

Une série d'entretiens exploratoires à Paris avait permis de préciser les attentes du comité de pilotage et d'affiner la méthodologie de réponse. Des rencontres plus approfondies ont par la suite été organisées auprès des acteurs impliqués dans la 4ème reconstitution du FEM et dans les deux thématiques étudiées (changement climatique et biodiversité) : MINEIE, MEEDDAT, MAEE, AFD, FFEM et société civile.

La liste des personnes contactées durant cette phase est donnée en annexe 3.

Revue documentaire et analyse détaillée

Sur la base de l'information recueillie (annexe 10) et de la structure d'analyse proposée (annexe 2), l'équipe d'évaluation a renseigné les indicateurs retenus et répondu aux questions évaluatives. Cette analyse est modulée selon le champ d'analyse le plus pertinent (organisation interne du FEM, stratégie de l'instrument, portefeuille global des projets, études de cas).

1.2.3. Phase de synthèse

Le rapport définitif fait suite à une première discussion menée avec le COPIL sur un rapport provisoire présentant les constats, conclusions et recommandations de l'évaluation.

2. REFERENTIEL DE L'ÉVALUATION

2.1. Objet de l'évaluation : le FEM

Mandat et structure du FEM

Le Fonds pour l'Environnement Mondial fait fonction de mécanisme financier de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique et de la Convention sur la diversité biologique, accords multilatéraux environnementaux. Le FEM a pour vocation de financer les coûts additionnels liés à la protection de l'environnement mondial dans les pays en développement et en transition. Ses domaines d'intervention sont la diversité biologique, les eaux internationales, le changement climatique, la désertification, la réduction des substances destructrices de la couche d'ozone et les polluants organiques persistants.

Notion de coût additionnel

Le FEM, prend en charge le coût additionnel ou le coût incrémental des projets qu'il supporte. Le coût additionnel correspond à la différence entre le coût de ce projet conçu de telle façon qu'il contribue à des objectifs tels que la protection de la biodiversité ou la lutte contre le changement climatique, et le coût de ce même projet s'il avait été réalisé sans prendre en compte ces préoccupations environnementales mondiales.

Le FEM est donc l'instrument mondial de financement du « surcoût » pour les pays en développement et émergents de renoncer à des bénéfices locaux de court terme au profit de bénéfices globaux souvent de plus long terme.

Le FEM constitue la première tentative de prise en charge collective (au sens mondial du terme) du coût de protection d'éléments fondamentaux du patrimoine environnemental mondial.

La programmation du FEM répond aux décisions prises par la Conférence des parties (COP) à ses Conventions. Ces dernières guident donc les opérations du FEM. Le FEM procède actuellement à une transition de 15 programmes d'opérations (voir Annexe 5) vers une approche par domaine d'intervention (voir Annexe 6), notamment en diversité biologique, changements climatiques, polluants organiques persistants, eaux internationales, dégradation des sols, couche d'ozone. L'approche du FEM s'oriente de plus en plus vers une approche programme multifocale et régionale.

Le budget du FEM est reconstitué tous les quatre ans par les pays donateurs. La France est le 5ème contributeur du FEM toutes reconstitutions confondues.

En complément de son Fonds fiduciaire (*GEF Trust Fund* – objet de cette évaluation), le Secrétariat du FEM gère aussi le Fonds pour les Pays les moins avancés (*Least Developed Country Fund - LDCF*), le Fonds spécial pour les changements climatiques (*Special Climate Change Fund - SCCC*) et le nouveau Fonds pour l'adaptation aux changements climatiques. Ces trois fonds ont leur propre mode opératoire, structure de gouvernance et financement, distincts de ceux du fonds fiduciaire FEM.

Le FEM est géré administrativement par la Banque Mondiale, mais effectivement par son propre Secrétariat. Les interventions du FEM sont menées par le biais de 3 agences de mise en œuvre (Banque mondiale, PNUD, PNUE) et de 7 agences d'exécution (Banques régionales de développement, FAO, FIDA et UNIDO). Alors que le Secrétariat du FEM se concentre essentiellement sur la planification stratégique, la coordination, la sélection de projets et l'évaluation du portefeuille FEM, les agences de mise en œuvre assurent la planification des projets spécifiques et leur mise en œuvre, suivi et évaluation.

Le principe du coût additionnel implique de facto que les interventions auxquelles le FEM apporte son appui doivent être cofinancées, soit par les bénéficiaires, soit par d'autres partenaires de développement (tels que l'AFD ou le FFEM pour la France).

L'assemblée du FEM est formée des représentants de tous les pays membres du Fonds et se réunit une fois tous les trois ans. Elle fonctionne sur la base du consensus. Le Conseil du FEM se réunit deux fois par an ou aussi fréquemment que nécessaire. Le Conseil fonctionne également sur la base du consensus et prend les décisions opérationnelles quant à la gestion du FEM. Des procédures de vote existent³. Elles résultent de longues et difficiles négociations entre pays développés et pays en développement. Elles n'ont jamais été mises en œuvre à ce jour. La France est l'un des 34 pays siégeant au Conseil du FEM.

Un instrument critiqué, engagé dans une réforme interne

Le FEM traverse une période charnière de son histoire. Plusieurs évaluations⁴ et les débats qui ont suivi, ont fait ressortir un certain nombre de défis importants tels que :

- le manque de transparence dans la sélection des projets ;
- les délais de procédure trop longs ;
- la complexité du concept de coût additionnel ;
- la difficulté d'accès au FEM pour les pays à faible capacité, avec des agences de mise en œuvre parfois perçues comme agissant à l'encontre du principe d'appropriation ;
- l'émphase mise sur la réduction des gaz à effets de serre alors que les pays les plus pauvres sont plus directement concernés par l'adaptation aux impacts du changement climatique ;
- le défi de l'intégration des actions financées par le FEM dans les politiques générales de développement.
- la faiblesse du système d'information, jugé par l'évaluation interne OPS-3 peu apte à assurer son rôle d'instrument de gestion interne et à tirer les leçons de l'expérience pour les communiquer à l'extérieur ;
- la faiblesse du STAP, mise en évidence en des termes très fermes par l'évaluation OPS-3 : « *the STAP is still not nearly as responsive as it needs to be to provide consistent value to the GEF* ». Selon cette évaluation qui date de 2005, le STAP ne fournit pas l'appui nécessaire et plus spécifiquement, n'assure pas le lien attendu avec les réseaux scientifiques mondiaux.

³ Elles prévoient notamment que « les décisions nécessitant un vote officiel du Conseil sont prises à une double majorité pondérée, à savoir une majorité de 60 % du nombre total de Participants et une majorité de 60 % du montant total des contributions ». Source : [Règlements et procédures du Conseil du FEM](#).

⁴ Voir notamment : OPS3 ; Joint Evaluation of the GEF Activity Cycle and Modalities; Evaluation of the Experiences of Executing Agencies under Expanded Opportunities in the GEF ; Evaluation of Incremental Cost Assessment; Joint Evaluation of the GEF Small Grant Programme; Local Benefits Study.

Ces deux derniers commentaires d'OPS-3 identifient des contraintes sévères limitant le potentiel de leadership scientifique du GEF, pour trois raisons principales :

1. Faiblesse de l'instrument scientifique sur lequel il s'appuie ;
2. Faiblesse du système interne de gestion de la connaissance ;
3. Faiblesse de la capacité de communication vers l'extérieur ;

Certaines de ces critiques ont alimenté des négociations ardues pour le FEM dans le domaine des changements climatiques, sur l'opérationnalisation du Fonds en adaptation et sur la création d'un possible fond en transfert technologique.

La nouvelle Direction du FEM, s'est attelée à mettre en œuvre un certain nombre de réformes. On notera quelques actions entreprises :

- La mise en ligne d'une base de données et d'informations sur le suivi de projets du FEM ;
- La mise en place d'un cadre de gestion axée sur les résultats pour l'organisation ;
- La mise en place d'un nouveau cycle de projet, plus court ;
- La simplification du processus de détermination du coût additionnel ;
- La renégociation des frais réclamés par les agences de mise en œuvre du FEM ;
- La création d'un nouveau Fonds FEM pour le secteur privé, visant à catalyser le travail avec cet acteur crucial à mobiliser pour la préservation de l'environnement mondial.

Ces réformes sont en cours et leurs effets ne sont pas toujours mesurables à ce stade. Un certain nombre d'autres facteurs auront une influence sur les négociations à venir pour la reconstitution du FEM, telles que l'évaluation du Dispositif d'Allocation des Ressources (DAR) et la quatrième revue du FEM (OPS4). Cette dernière a été avancée et a débuté à la mi-2008, pilotée par le Bureau indépendant d'évaluation du FEM, de manière à informer la 5^{ème} reconstitution du FEM.

Quatrième bilan global du FEM

Pour chaque reconstitution du FEM, un bilan global des résultats atteints et des enjeux pour l'avenir est entrepris par le Bureau indépendant d'évaluation du FEM, dans le but de guider la reconstitution suivante. Depuis la première reconstitution (FEM-1), le Bureau de l'évaluation a entrepris trois bilans globaux (1998, 2002, et 2005) et une évaluation indépendante de sa phase pilote en 1993.

En juin 2007, le Bureau indépendant d'évaluation a proposé au Conseil d'entreprendre le quatrième bilan global pour le FEM-4. Le Conseil a accepté la proposition que le Bureau implante et gère l'étude, à l'exception des enjeux qui posent des conflits d'intérêts, tels que l'évaluation de la perception des acteurs, de la gouvernance du FEM, de l'administrateur fiduciaire, des points focaux du FEM, et du système de suivi et d'évaluation du FEM.

Les étapes clés ainsi que thématiques couvertes par ce quatrième bilan global (OPS-4) sont rappelées en annexe 7.

Cinquième reconstitution budgétaire FEM-5 et échéance de novembre 2008

La première rencontre concernant la reconstitution du FEM est prévue en marge du Conseil du FEM du 10 au 14 novembre 2008. La réunion doit notamment porter sur la planification et l'organisation du processus de négociation qui suivra en 2009, en identifiant un échéancier et un agenda précis pour les réunions de négociation de la cinquième reconstitution. La réunion prévue en février 2009 est perçue comme cruciale pour l'entame du processus de négociation.

Le Conseil du FEM a convenu que le développement de stratégies (stratégies par domaines d'intervention, stratégies transversales et stratégie pour le FEM dans son ensemble) pour FEM-5 devrait bénéficier de suffisamment de temps et être achevées avant la reconstitution FEM-5, de sorte que les stratégies révisées puissent servir de base aux négociations de reconstitution.

De manière à optimiser l'interaction entre les deux processus, le Secrétariat du FEM propose de mettre en place les étapes intermédiaires suivantes, liées au processus de développement stratégique :

- Pour la première rencontre portant sur la reconstitution, le processus stratégique proposera des objectifs à long terme ajustés et identifiera les programmes stratégiques proposés pour FEM-5.
- Pour la deuxième rencontre sur la reconstitution, le processus stratégique décrira les effets (résultats) attendus pour chacun des programmes stratégiques.
- Pour la troisième rencontre, le processus stratégique décrira les indicateurs préliminaires pour les objectifs à long terme et les programmes stratégiques.
- Pour la quatrième rencontre, le processus stratégique décrira les indicateurs finaux et l'allocation provisionnelle pour le financement sous FEM-5 ainsi que le cofinancement attendu au niveau des programmes stratégiques.
- De façon similaire, le processus de reconstitution du FEM guidera le développement des stratégies par domaine d'intervention au fur et à mesure que des accords seront conclus sur les recommandations politiques et l'allocation des ressources pour FEM-5.⁵

2.2. Cadre logique de l'intervention française à travers le FEM

L'évaluation de la contribution d'un partenaire à un programme complexe – en termes de contribution aux performances de ce programme et en termes de contribution aux priorités et intérêts de ce partenaire – demande une approche particulière. En effet, le jugement de la pertinence, de la cohérence et de la performance ne se réfère pas exclusivement aux priorités de l'instrument évalué (le FEM) mais avant tout aux attentes spécifiques au contributeur français. Dans ce contexte, l'évaluation de la performance⁶ de l'instrument FEM est légitimée dans la mesure où elle informe de la pertinence pour la France d'y contribuer.

Un écart entre priorités du FEM et attentes françaises pour l'instrument est possible. L'enjeu pour cette évaluation consistera donc à identifier les attentes françaises pour le FEM, à identifier les priorités propres au FEM (fonctionnement de l'instrument, orientations stratégiques et dimension opérationnelle), puis à expliquer l'écart éventuel entre ces deux dimensions.

⁵ Extrait et traduit de: GEF/C.33/Inf.7, *Focal Area Strategies and Proposed Strategic Programs for GEF-5: Process Proposal*, March 20, 2008.

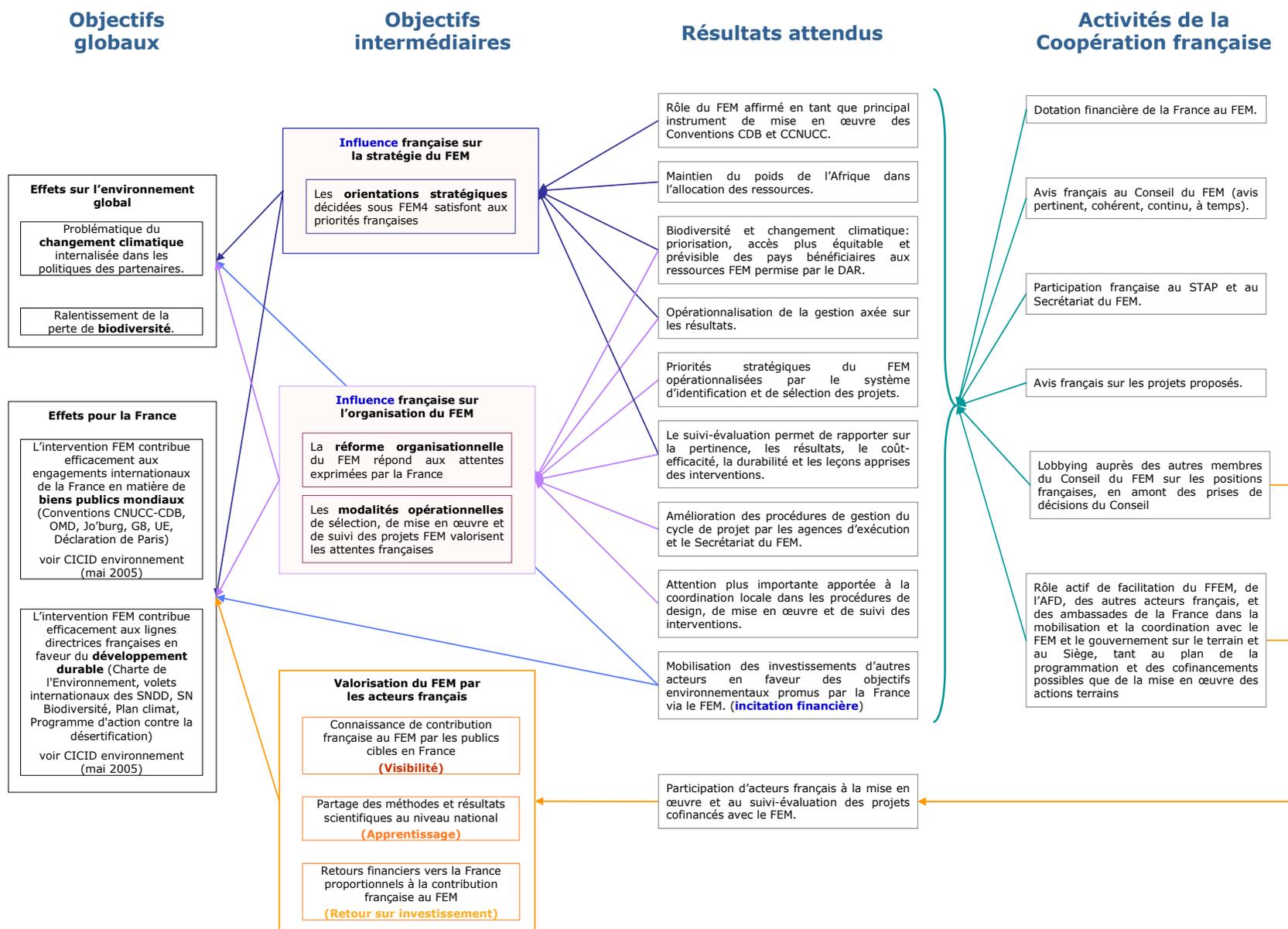
⁶ La performance est ici définie comme l'appréciation de la contribution aux effets attendus. Cette notion fait donc référence aux critères d'efficacité, d'efficience et d'impact.

Le diagramme d'objectifs présenté plus bas traduit cette démarche, en définissant deux types d'effets attendus⁷ :

- Un **effet de levier** : dans quelle mesure la France parvient, via sa participation au FEM, à rencontrer ses propres priorités au-delà de ce qu'elle pourrait faire avec ses moyens propres. Cet effet de levier résulte de la collaboration avec d'autres acteurs poursuivant des objectifs comparables. Cette démarche de participation et d'influence s'applique aux négociations internationales, au poids de la France au Conseil du FEM, à son influence sur la gouvernance du FEM.
- Un **effet de retour** : valorisation de la contribution française au FEM par les acteurs français (visibilité, apprentissage, retour financier par l'obtention de marchés par des opérateurs français).

⁷ Les termes de référence regroupent sous la notion d'effet de levier les dimensions de visibilité, d'influence, de retour financier, et de synergie. L'évaluation établit une distinction entre les notions d'effet de levier (mobiliser plus que ses propres ressources au service des causes que l'on défend en s'inscrivant activement dans des démarches collectives) et d'effet de retour (« bénéfiques » de la démarche pour l'acteur, en termes d'apprentissage, de visibilité et de retour financier).

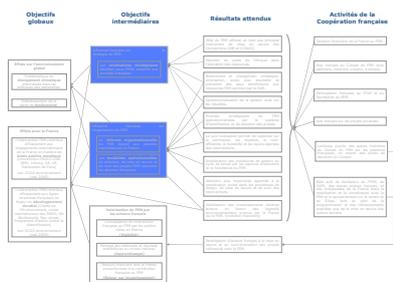
Diagramme d'objectifs de l'intervention française à travers le FEM



Identifier l'effet de levier de la dotation de la France au FEM

La stratégie de la France doit permettre la prise en compte de ses priorités au niveau des orientations stratégiques du FEM (dans le cadre du GEF4) et de l'organisation du FEM (réforme organisationnelle et des modalités opérationnelles de sélection, de mise en œuvre et de suivi de ses projets).

Cet objectif est repris par le cadre logique au niveau des *objectifs intermédiaires*.

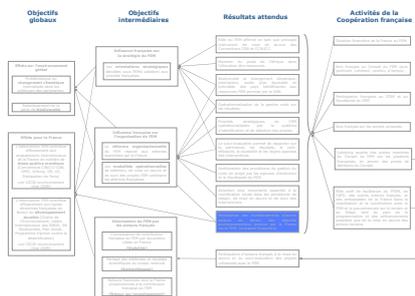


Pour chacune de ces dimensions, la France affiche des priorités spécifiques (*résultats attendus*) qu'elle promeut à travers une palette d'interventions diverses (*activités*) : avis français au Conseil du FEM, participation française au STAP et au Secrétariat du FEM, avis français sur les projets proposés, lobbying auprès des autres membres du Conseil du FEM en amont des prises de décisions du Conseil, rôle actif de facilitation des instruments et acteurs français au siège et sur le terrain.

Cette influence doit permettre de renforcer la contribution de France à deux niveaux (*objectifs globaux*) :

- Effets globaux sur l'environnement : contribution à la lutte contre le changement climatique et à la préservation de la biodiversité notamment.
- Effets pour la France : aux termes de la stratégie CICID Environnement de 2006 et du CICID de 2006, l'intervention française au FEM doit apporter une contribution efficace aux engagements internationaux de la France en faveur du développement (Conventions CNUCC-CDB, OMD, Johannesburg, G8, UE, Déclaration de Paris), aux lignes directrices françaises en faveur du développement durable (Charte de l'Environnement, volets internationaux des SNDD, SN Biodiversité, Plan climat, Programme d'action contre la désertification). La contribution française au FEM doit également permettre un partage des méthodes et résultats scientifiques en France.

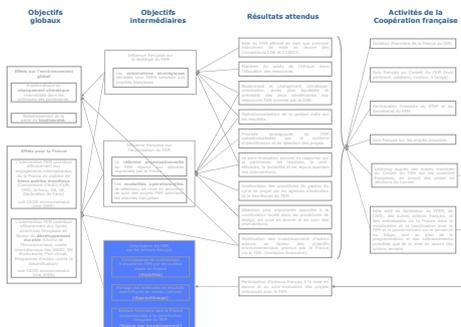
La capacité à inciter d'autres partenaires financiers à contribuer à ses objectifs constitue également un instrument d'influence de la France au FEM.



Le cofinancement d'activités FFEM par le FEM doit théoriquement permettre une masse financière critique pour l'atteinte des résultats escomptés.

Identifier l'effet de retour de la dotation française au FEM

En complément à cette stratégie d'influence, la France cherche à **valoriser sa contribution au FEM auprès des acteurs français**. Cette valorisation intègre :



- Un objectif de **visibilité** de la contribution française auprès de publics cibles en France (politiques, ONG, chercheurs, collectivités).
- Un objectif **d'apprentissage**, c'est-à-dire une utilisation des leçons des expériences du FEM dans le cadre d'appuis bilatéraux français (FFEM, AFD, FSP) ou par d'autres acteurs français du secteur (chercheurs, ONG, etc.).
- Un objectif de **retour financier** de la contribution française au FEM (ex : rentrée de devises vers la France liée à l'attribution de marchés de maîtrise d'ouvrage à des opérateurs français).

2.3. Composantes du jugement évaluatif

Les questions évaluatives présentées ici font suite à un premier échange avec le COPIL (21 Juillet 2008). Il s'agissait d'apprécier avec lui dans quelles mesures les questions proposées traduisent correctement les attentes exprimées par les termes de référence.

Ainsi, dans le contexte de l'analyse d'une contribution spécifique à un programme plus vaste, et par rapport au discours français au FEM présenté plus haut, il a été convenu que l'évaluation porterait sur les éléments suivants.

Appréier la performance des actions du FEM par rapport aux attentes françaises

L'analyse de la performance du FEM intègre deux dimensions :

- Analyse de l'efficacité et de l'efficience générales du FEM par rapport à ses propres objectifs. Cette analyse s'appuie sur les études existantes et doit veiller à éviter toute redondance avec les travaux en cours (OPS4, notamment) ;
- Analyse de l'efficacité et de l'efficience des opérations du FEM par rapport aux priorités françaises, telles qu'elles apparaissent notamment dans les décisions du CICID, le mandat du FFEM, les recommandations françaises au Conseil du FEM et les orientations générales de la politique française en la matière. L'analyse de la performance financière du FEM s'inscrit dans cette démarche.

Appréier la pertinence de l'intervention française via le FEM

Il s'agit ici d'apprécier la validité du recours par la France au FEM pour réaliser ses objectifs de protection de l'environnement (biodiversité, climat...) dans les pays en développement et en transition, en comparaison d'interventions bilatérales notamment. Cette appréciation s'appuie sur l'analyse de performance du FEM (si le FEM est peu performant, alors il est moins pertinent pour la France d'y contribuer). Elle apportera également des éléments d'appréciation de l'effet de levier de la contribution française au FEM (influence française sur la stratégie et l'organisation du Fonds).

Appréier la cohérence de l'intervention française au FEM

On analyse ici la cohérence de la démarche par rapport à la palette des instruments français d'appui aux thématiques du changement climatique et de la biodiversité : complémentarité/ synergie/ compétition/ contradictions entre instruments français, bilatéraux, non gouvernementaux, contributions aux organismes multilatéraux.

Apprécier l'impact du FEM sur les opérateurs et engagements français

Cette question traite notamment de l'effet de retour défini plus haut (valorisation de la contribution de la France au FEM auprès des acteurs français). Cette valorisation intègre les dimensions suivantes :

- Visibilité de la contribution française au FEM auprès de ses publics cibles en France (ONG, chercheurs, politiques et collectivités locales notamment), implication de ces acteurs dans les projets FEM.
- Apprentissage : partage des méthodes et résultats scientifiques du FEM au niveau national.
- Retour financier de la contribution française au FEM : entrées de devises vers la France liés à l'attribution de marchés de maîtrise d'ouvrage à des opérateurs français.

Ces attentes sont traduites par les questions évaluatives suivantes :

Structure des questions évaluatives

Efficacité du FEM par rapport à ses propres objectifs

Q1. Dans quelles mesures les interventions soutenues contribuent-elles à la lutte contre le réchauffement climatique et à la protection de la biodiversité ?

Q2. Les modalités de sélection, de mise en œuvre et de suivi des projets FEM contribuent à l'atteinte des résultats attendus ?

Pertinence de la contribution française au FEM par rapport aux priorités et politiques françaises

Q3. Le FEM contribue-t-il aux engagements de la France ?

Q4. Les orientations stratégiques décidées sous FEM4 convergent-elles avec les priorités françaises? (influence)

Q5. Les réflexions sur l'avenir du FEM et ses orientations, offrent-elles de nouvelles perspectives pour satisfaire à des priorités françaises émergentes ?

Cohérence de la participation au FEM avec les autres instruments français

Q6. Dans quelles mesures le FEM et les autres instruments soutenus par la France (bilatéraux que multilatéraux) sont-ils complémentaires ?

Q7. La réforme organisationnelle du FEM répond-elle aux attentes exprimées par la France ?

Impact du FEM sur les opérateurs et engagements français

Q8. La contribution française au FEM est-elle connue des publics cibles ? (visibilité et apprentissage)

Q9. Quels sont les retours financiers de la contribution française au FEM ?

Ces questions structurent l'analyse présentée au chapitre suivant.

3. CONSTATS

3.1. Efficacité, efficience et impact du FEM par rapport à ses propres objectifs⁸

QUESTION 1 : Dans quelles mesures les interventions soutenues contribuent-elles à la lutte contre le réchauffement climatique et à la protection de la biodiversité ?

La diversité biologique et le réchauffement climatique ont reçu la majorité des allocations du FEM depuis sa phase pilote jusqu'au FEM-3.

Le suivi-évaluation du FEM connaît un saut qualitatif appréciable, mais encore contraint par le manque de capacités du Secrétariat pour assurer sa fonction de suivi.

Les rapports de suivi les plus récents démontrent une contribution globalement positive des projets FEM aux tentatives de ralentir la perte de biodiversité et à la lutte contre le réchauffement climatique.

Aperçu du financement FEM

Principaux constats (J1.1)⁹

- ⇒ **Les contributions du FEM à la lutte contre le réchauffement climatique et la protection de la biodiversité sont explicites dans l'élaboration de ses interventions et l'allocation de ses ressources.**
- ⇒ **Les priorités stratégiques énoncées sous le FEM-4 démontrent un effort du FEM à concrétiser les résultats dans ces deux domaines d'intervention.**
- ⇒ **La diversité biologique et le réchauffement climatique ont reçu la majorité des allocations depuis la phase pilote jusqu'au FEM-3.**
- ⇒ **Par contraste, l'essor des initiatives à domaines d'intervention multiples affecte la capacité à déterminer l'apport de chacun des domaines d'intervention dans l'allocation des ressources, en faveur d'approches potentiellement plus englobantes et intégrées.**

Le FEM a pour mandat le financement de projets ayant un impact sur l'environnement global. Il appuie des projets dans six domaines d'intervention distincts : la biodiversité, le changement climatique, les eaux internationales, la dégradation des sols, l'ozone, les polluants organiques persistants (POP). En outre, il appuie des projets à domaines d'intervention multiples (communs à plusieurs des domaines précités).

Depuis sa création en 1991, qui a débuté par une phase pilote d'une durée de deux ans (de 1991 à 1993), le FEM a bénéficié de quatre reconstitutions qui s'étendent sur une durée de quatre années chacune, FEM-1 (de 1994 à 1998), FEM-2 (de 1998 à 2002), FEM-3 (de 2002 à 2006) et FEM-4 (de 2006 à 2010). Les reconstitutions sont financées par les pays contributeurs. La France a été l'un des plus grands contributeurs au FEM depuis son initialisation, de même que le Japon, les Etats-Unis et l'Allemagne. De plus, la France a toujours payé la totalité de ses engagements, contrairement aux Etats-Unis.

⁸ L'annexe 2 détaille la grille d'évaluation dans laquelle les 9 questions sont analysées. Les critères de jugement, les indicateurs à observer et les sources d'information à consulter y sont présentés.

⁹ J1.1 correspond au premier critère de jugement pour la question 1 (voir annexe 7).

Le FEM a été lancé comme mécanisme financier de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention-cadre sur les changements climatiques. La majorité des fonds est attribuée à ces deux domaines d'interventions : la diversité biologique (avec 33% des fonds totaux) et le changement climatique (32% des fonds totaux). Le tableau 1 présente l'historique du financement FEM depuis la phase pilote jusqu'au FEM-4 (jusqu'à avril 2008).

Le ratio de financement a beaucoup fluctué entre chaque reconstitution en raison de : (1) l'augmentation de l'intérêt d'autres agences multilatérales et bilatérales pour le financement de projets en environnement, notamment en biodiversité et changement climatique ; (2) l'ajout des domaines d'intervention en « dégradation des sols » et « POP » lors de la reconstitution FEM-3 ; et (3) une croissance dans le financement de projets à domaines d'interventions multiples, qui représente 29% du financement sous FEM-4, un montant plus élevé que les domaines d'interventions en biodiversité et changement climatique.

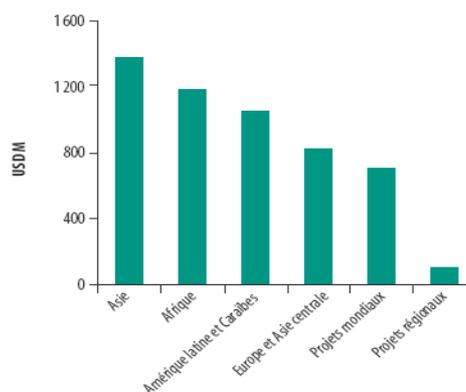
**Tableau 1 : Allocation totale par domaine d'intervention pour chaque reconstitution¹⁰
(Millions USD)**

Phase FEM	Phase pilote	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4*	Total
Diversité biologique	331.72 43%	459.75 36%	746.44 38%	880.79 30%	178.61 16%	2597.32 33%
Changement climatique	284.8 37%	510.36 40%	681.07 35%	877.74 30%	214.8 20%	2568.77 32%
Eaux internationales	125.46 16%	128.89 10%	301.36 15%	342.73 12%	137.57 13%	1028.31 13%
Dégradation des sols	0 0%	0 0%	1.47 0%	212.97 7%	141.04 13%	355.48 4%
Interventions multiples	15.7 2%	50.59 4%	148.09 8%	415.41 14%	314.11 29%	943.9 11%
Ozone	5.54 1%	121.1 10%	43.47 2%	12.15 0%	0.84 0%	183.1 3%
POP	0 0%	0 0%	29.06 1%	163.74 6%	106.12 10%	298.92 3%
Total	763.22	1262.7	1951.27	2905.54	1093.09	7975.81

* FEM-4 n'étant pas achevé (il couvre la période 2006 à 2010), ses allocations courent jusqu'à avril 2008.

Au niveau régional, le FEM a financé depuis 1991 pour plus d'un milliard d'USD en Afrique, la deuxième région la plus appuyée après l'Asie (graph 1). Les pays africains ayant reçu le plus de financement sont l'Égypte, le Maroc, l'Afrique du Sud, et la Tunisie (graph 2).

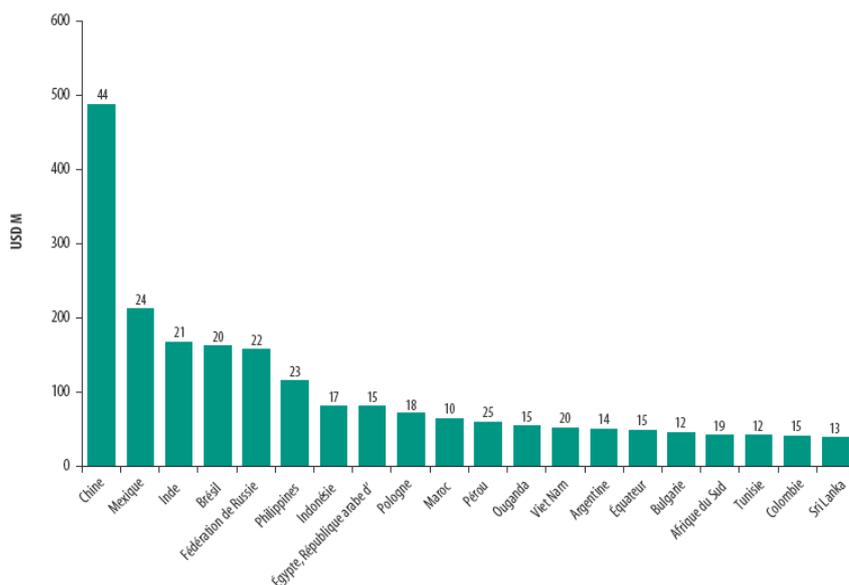
Graph 1 : Distribution régionale du financement FEM depuis la phase pilote.¹¹



¹⁰ Source: GEF/C.33/9 (Mars 2008) Work Program Submitted for Council Approval.

¹¹ Bureau d'évaluation du FEM (Juin 2005) Troisième bilan global : Vers des résultats pour l'environnement.

Graph 2 : Financement et nombre de projet du FEM par pays, hors projets mondiaux et régionaux (de 1991 à mars 2005)¹²



Source : Système intégré de gestion des projets du FEM, mars 2005.

Depuis la quatrième reconstitution, le FEM a peu à peu abandonné les 15 Programmes d'opérations sous lesquels il œuvrait (voir Annexe 5) pour reformuler des stratégies par domaines d'interventions (voir Annexe 6). L'annexe 6 présente également les nouvelles stratégies par domaine d'intervention en matière de diversité biologique et de changements climatiques. Celles-ci proposent un programme stratégique pour FEM-4 qui inclut deux activités multisectorielles : gestion durable des forêts et bonne gestion des substances chimiques. Pour chacun des domaines d'interventions, des objectifs stratégiques sont définis avec des impacts attendus à long terme. La structure a pour but d'allier continuité et souplesse, et vient appuyer la priorité donnée à la gestion axée sur les résultats.

Le suivi-évaluation au FEM

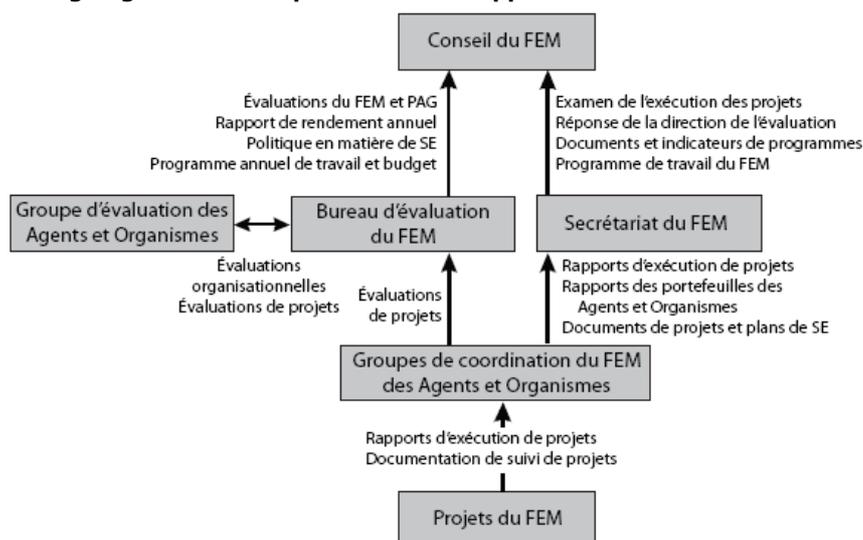
Principaux constats (J1.2)

- ⇒ **La fonction de suivi-évaluation du FEM connaît un renforcement globalement positif.**
- ⇒ **Les travaux du Bureau de l'évaluation sont effectivement exploités comme aide à la décision et à la gestion du FEM.**
- ⇒ **Le Secrétariat fait face à un manque de capacités pour assurer sa fonction de suivi. Le système de suivi est en cours d'intégration, mais la consolidation des données par agences reste difficile.**
- ⇒ **Une amélioration de la fonction de suivi du FEM est encore possible, une réalité dont le Secrétariat du FEM est conscient, à laquelle il travaille, et pour laquelle il doit être encouragé à allouer davantage de ressources.**

Le cadre du suivi-évaluation du Fonds repose sur la production de rapports périodiques au Conseil du FEM en appui à la prise de décisions, à l'élaboration de politiques et à la responsabilisation. On identifie notamment des rapports d'évaluation contenant un positionnement de la Direction, des rapports sur la suite donnée aux évaluations, des rapports annuels de performance, ainsi que des examens annuels de l'exécution du portefeuille (comprenant des données au niveau des projets). Le schéma 1 illustre l'organigramme de la production de rapports de suivi-évaluation au FEM.

¹² Bureau d'évaluation du FEM (Juin 2005) Troisième bilan global : Vers des résultats pour l'environnement.

Schéma 1 : Organigramme de la production de rapports de suivi et d'évaluation au FEM¹³



Le tableau 2 présente un aperçu des principaux rôles et responsabilités en matière de suivi-évaluation des partenaires-clés au FEM.

Tableau 2 : Principaux rôles et responsabilités en matière de suivi et d'évaluation des partenaires du FEM.¹⁴

Partenaires	Principaux rôles et responsabilités en suivi & évaluation
Conseil du FEM	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration des politiques en matière de suivi et d'évaluation Surveillance des fonctions de suivi et d'évaluation Environnement favorable au suivi et à l'élaboration
Bureau de l'évaluation FEM	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation indépendante du FEM Surveillance en suivi et évaluation Établissement des exigences minimales du FEM en matière de suivi et d'évaluation
Secrétariat du FEM	<ul style="list-style-type: none"> Suivi et production de rapports sur le portefeuille du FEM Examen des exigences du FEM en matière de suivi et d'évaluation dans les propositions de projets
Groupes opérationnels du FEM des Agents et Organismes	<ul style="list-style-type: none"> Suivi du portefeuille du FEM des Agents Assurer le suivi et l'évaluation au niveau des projets
Groupes d'évaluation des Agents et Organismes	<ul style="list-style-type: none"> Évaluations organisationnelles et/ou des projets des Agents et Organismes Intégration du FEM dans l'évaluation pertinente des Agents et Organismes
STAP	<ul style="list-style-type: none"> Conseils sur des questions scientifiques/techniques en matière de suivi et d'évaluation Soutien des indicateurs scientifiques et techniques
Pays participants	<ul style="list-style-type: none"> Collaboration au suivi et à l'évaluation aux niveaux des portefeuilles et des projets
Parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> Participation aux activités et aux mécanismes de suivi Présentation de points de vue et de perceptions au sujet des évaluations

Évolution de la fonction d'évaluation

En 1996, le Conseil a décidé que le Secrétariat du FEM bénéficierait à l'avenir des services d'une unité de suivi-évaluation, chargée d'assurer l'ensemble des exercices de suivi-évaluation des projets et activités FEM. En 2003, l'unité d'évaluation a reçu un statut

¹³ FEM (2006) La Politique en matière de suivi et d'évaluation du FEM

¹⁴ Bureau de l'évaluation (2006) La Politique en matière de suivi et d'évaluation du FEM.

indépendant du Secrétariat par approbation du Conseil, créant ainsi le Bureau de l'évaluation du FEM. Ce nouveau statut a apporté plusieurs changements au niveau du Bureau de l'évaluation. De prime abord, la gouvernance a changé. Le Directeur du Bureau est maintenant mandaté par le Conseil auquel il rapporte directement, et non plus au Secrétariat. Une redistribution des tâches a également été opérée : le Bureau de l'évaluation se concentre maintenant sur les évaluations et le Secrétariat est chargé du suivi. Ceci est justifié par le fait que le suivi soit plutôt opéré au niveau de la mise en œuvre des projets, ce qui nuit au statut indépendant du Bureau car ceci demande un travail en étroite collaboration avec le Secrétariat. Toutefois, le Bureau s'implique avec le Secrétariat au niveau de l'élaboration des indicateurs de suivi (création de groupes de travail pour chaque domaine d'intervention). Son rôle se limite cependant essentiellement à une contribution méthodologique. Ce nouveau rôle du Bureau d'évaluation a été formalisé dans une Politique en matière de suivi et d'évaluation du FEM, publiée en 2006.

Sous l'œil attentif du Conseil du FEM, le Bureau de l'évaluation entreprend ses travaux au niveau de l'organisation : évaluation de programmes, de portefeuille-pays, d'impact, évaluation transversale et thématique, évaluation des processus et bilans globaux. Le Bureau de l'évaluation assure effectivement l'application des normes et pratiques internationales en matière d'évaluation. Par exemple, une revue comparée de l'application des échelles évaluatives établies pour les revues terminales de projets par le service d'évaluation du FEM et par l'IEG a démontré que cette application était similaire. Le FEM travaillant essentiellement par le biais d'un réseau d'organismes et d'agences de mise en œuvre, le Bureau de l'évaluation est lui aussi appelé à travailler en étroite collaboration avec les services d'évaluation des Organismes et Agences d'exécution afin d'améliorer la capacité combinée du Fonds à répondre aux besoins en évaluation de manière efficiente, efficace et transparente.

Généralement, les évaluations du Bureau de l'évaluation sont bien reçues par les membres du Conseil, y inclut la France; elles ont constitué une source d'influence sur les décisions et la gestion du FEM (exemple : évaluation du cycle de projet appuyée par le Conseil, ayant amené une révision complète du cycle de projet au FEM et l'instauration de nouvelles politiques à cet égard).

La fonction de suivi

Tel qu'indiqué plus haut, la fonction de suivi au FEM était assurée avant 2003 par l'unité de suivi-évaluation du FEM, avant la mise en place du Bureau de l'évaluation. Les activités de suivi incluaient entre autres la consolidation des revues de performance annuelle, en collaboration avec les agences de mises en œuvre, complétée de 2000 à 2003 par des revues de projets gérées par le secrétariat, toujours en collaboration avec les agences de mises en œuvre.

Le suivi par le Secrétariat pose plusieurs défis depuis 2003. Le Secrétariat demeure aujourd'hui limité dans sa capacité de suivi (récolte et analyse) des résultats sur le terrain et des impacts du FEM sur l'environnement global. En effet, les projets sous financement FEM sont mis en œuvre par d'autres agences qui disposent souvent de leur propre système de collecte. La consolidation des données par agences demande un travail ardu pour lequel le FEM n'a pas les ressources humaines adéquates, et requerrait une reformulation des pratiques de suivi de ses agences.

Cela dit, un certain nombre d'outils de suivi sont en développement. Le FEM contribue au suivi par le biais des rapports annuels de la performance, entrepris par les *Groupes de travail* du Secrétariat jusqu'en 2006, puis par le biais du rapport de suivi annuel. Le Secrétariat met également en place un système de gestion axée sur les résultats, incluant une panoplie d'indicateurs de performance pour assurer un suivi du portefeuille par stratégie d'intervention. Au final, ces outils de suivi seront intégrés au nouveau système informatisé de gestion de l'information, toujours en développement.

Le domaine de la diversité biologique est celui où les progrès sont les plus significatifs à ce stade-ci. En effet, le FEM a développé un outil de suivi qu'il utilise de manière plus systématique depuis deux ans. Cet outil permet un aperçu agrégé des résultats des activités FEM, surtout au niveau des aires protégées. Le suivi du portefeuille par le

Secrétariat s'inspire évidemment des résultats générés par cet outil, résultats évoqués dans la section qui suit.

Information du système de suivi-évaluation du FEM sur la lutte contre le réchauffement climatique et la biodiversité

Principaux constats (J1.2 suite)

- ⇒ **Le Rapport de Suivi Annuel (RSA) 2007 rapporte que la plupart des projets en biodiversité ont été satisfaisants, autant sur l'évolution de leur exécution que sur la probabilité d'atteindre leurs objectifs globaux et développementaux.**
- ⇒ **Le troisième bilan global de 2005 offre une vision générale des résultats du FEM. Concernant la biodiversité, il souligne les efforts du FEM dans la création de moyens de subsistance alternatifs pour les populations locales. Concernant le changement climatique, il relève les efforts pour la transformation du marché en faveur de l'énergie renouvelable et quantifie la réduction d'émissions de gaz à effet de serre.**
- ⇒ **Des outils de suivi en biodiversité ont été mis en œuvre sous FEM-3; ils seront également utilisés dans le FEM-4.**

Le Rapport Annuel de la Performance (RAP) du FEM consacre un chapitre à l'analyse des résultats des projets ainsi qu'à leur viabilité. Par rapport à l'accomplissement des résultats attendus, les projets sont notés de la manière suivante : très satisfaisant (TS), satisfaisant (S), moyennement satisfaisant (MS), moyennement insatisfaisant (MI), insatisfaisant (I) et très insatisfaisant (TI). Mis à part la description de la notation globale lors de la description des résultats des projets de biodiversité et de changement climatique, les informations fournies le sont sous forme d'anecdotes et incluent rarement des données quantitatives du portefeuille général. La notation des projets FEM en termes de résultat, figurant dans les RAP de 2005 et de 2006, est indiquée dans le tableau 3.

Tableau 3 : Résultats des projets par domaine d'intervention (en nombre de projets)¹⁵

Notation	Biodiversité		Changement climatique	
	2006	2005	2006	2005
TS	4	1	0	0
S	15	13	2	5
MS	6	6	2	4
<i>Sous-total</i>	25	20	4	9
MI	4	1	1	0
I	1	0	1	0
TI	1	0	0	0
<i>Sous-total</i>	6	1	2	0
N/A	7	0	8	1
Total	38	21	14	10

Le troisième bilan global publié en 2005 était le dernier rapport indépendant permettant un examen global du portefeuille (ces exercices étant réalisés tous les quatre ans, le prochain le sera en 2009). Le troisième bilan offre une vision générale des résultats du FEM :

- Concernant la biodiversité, il souligne particulièrement les efforts du FEM dans la création de moyens de subsistance alternatifs. Il précise également qu'à fin 2004 le FEM a investi dans 1426 zones protégées, représentant un espace d'environ 269 millions d'hectares¹⁶. À plus long terme, la question de la viabilité de ces impacts reste un défi du point de vue des biens publics mondiaux.

¹⁵ Source : RAP 2005 p.12 et du RAP 2006 p.20

¹⁶ Ibid. p.28.

- Concernant le changement climatique, le bilan relève les efforts pour la transformation du marché en faveur de l'énergie renouvelable. De plus, il indique que de 1991 à avril 1994, les projets du FEM ont permis la réduction d'émissions de gaz à effet de serre de plus de 1,9 milliards de tonnes, de manière directe ou indirecte¹⁷. Les projets approuvés de 2003 à 2004 devraient directement aboutir à la réduction de 181 millions de tonnes de CO₂¹⁸. Ce montant pourrait indirectement s'élever à environ 409 millions de tonnes de CO₂¹⁹. Encore une fois, la viabilité de ces impacts dans le temps est essentielle et nécessite une attention particulière.

Selon les études de cas élaborées dans le cadre de la présente évaluation, les résultats au chapitre de la diversité biologique et des changements climatique sont les suivants :

- Le projet de conservation et de gestion des parcs nationaux au Bénin (mis en œuvre de 1999 à 2005) a entraîné une régénérescence de la faune et de la flore ainsi que la mise en place d'un cadre légal effectif pour conserver et gérer de manière durable la biodiversité présente dans les parcs nationaux et leurs alentours²⁰.
- Le projet de conservation d'espaces naturels littoraux dans le bassin méditerranéen (1999-2006) a eu plusieurs résultats positifs, dont 33 actions de développement en matière de biodiversité, et la conscientisation des bienfaits de cette dernière auprès des institutions locales et des utilisateurs des ressources naturelles²¹.
- Le projet d'énergie éolienne à Tejona au Costa Rica (1995-2002) a financé l'établissement de 30 turbines éoliennes qui devraient permettre la réduction de 800,000 tonnes de CO₂, sur une période 20 ans (2001-2021)²².
- Le Programme stratégique pour une gestion forestière soutenable dans le Bassin du Congo (2008-2015) devrait assurer un renforcement de capacités des administrations et des communautés locales pour une gestion durable et une gestion financière de long terme des forêts dans le bassin.
- Le projet de préservation participative de la diversité à l'échelon local dans le couloir forestier d'Anjozorobe (2004 - 2008) a permis le zonage d'une aire protégée, gérée localement ainsi que l'amélioration de la production agricole via la promotion d'un label écologique.
- Le projet Economie d'énergies et réduction des gaz à effet de serre dans les TVE de Chine a permis le développement et l'utilisation de nouvelles pratiques à fort rendement énergétique.

En 2007, le Rapport de Suivi Annuel (RSA) a présenté des données récentes du portefeuille sous une structure différente de celle des RAP ; ses résultats sont plus détaillés dans les domaines de la biodiversité et du changement climatique. Il rapporte que la plupart des projets en biodiversité ont été satisfaisants, autant sur l'évolution de leur exécution que sur la probabilité d'atteindre leurs objectifs globaux et développementaux (tel qu'indiqué dans le tableau 4).

¹⁷ FEM. Troisième bilan global : Vers des résultats pour l'environnement. (2005). p.33.

¹⁸ Ibid. p. 33.

¹⁹ Ibid. p. 33.

²⁰ FEM. Examen de portefeuille-pays Bénin. (2008). p.65.

²¹ FEM. Rapport de l'évaluation finale du Projet MedWet Coast. (2007).

²² FEM. Examen de portefeuille-pays Costa Rica (1992-2005). (2007). p.66.

Tableau 4 : Résumé de la notation des projets en biodiversité (pour toutes les agences)²³

Notation de l'évolution de l'exécution des projets	Nombre de projets	Pourcentage	Notation des objectifs développementaux	Nombre de projets	Pourcentage
TS	13	6%	TS	11	5%
S	134	62%	S	141	65%
MS	56	26%	MS	51	24%
MI	6	3%	MI	7	3%
I	4	2%	I	3	1%
Pas de notation	3	1%	Pas de notation	3	1%
Total	216	100%		216	100%

Constituant une part importante du Plan d'affaires du FEM-3, les outils de suivi en biodiversité ont commencé à être utilisés afin de mesurer l'évolution de l'atteinte des objectifs quantifiés établis au niveau du portefeuille, sous les priorités stratégiques des zones protégées et de l'intégration de la biodiversité. Ces outils, mis en œuvre dans le cadre du FEM-3, seront également utilisés dans le FEM-4. En conséquence, le RSA 2007 a fourni des informations plus détaillées concernant les résultats spécifiques des projets financés par le FEM en matière de biodiversité.

Pour tous les projets faisant l'objet d'une évaluation de mi-parcours ou finale pour l'année 2007, le Secrétariat du FEM a demandé aux agences de renseigner son outil de suivi. L'évolution des projets du FEM-3 (sous la forme d'un résumé de leurs résultats) sera présentée au Conseil lorsqu'au moins 50% du portefeuille des projets FEM-3 en biodiversité aura été soumis à une évaluation à mi-parcours²⁴. Ceci permettra au Conseil d'élargir sa vision de l'évolution du portefeuille. Ce mécanisme sera répété à plusieurs reprises, lorsque tous les projets :

- auront subi une évaluation à mi-parcours,
- auront été mis en œuvre à 50% ;
- auront été mis en œuvre à 100% ; et
- auront fait l'objet d'une évaluation finale et soumis une version finale des outils de suivi.

²³ Source : RSA 2007, p.18

²⁴ FEM. Rapport de suivi annuel 2007. (2008). p.35.

Le tableau 5 résume les contributions des projets utilisant les outils de suivi en biodiversité au niveau de leur ciblage.

Tableau 5 : Contribution des projets au niveau des cibles en biodiversité telle qu'indiquée dans le plan d'affaires pour le FEM-3 (2003-2006)²⁵

Première stratégie prioritaire pour le FEM-3	Cibles pour le FEM-3	Contributions des projets aux cibles du FEM-3
Assurer la viabilité des systèmes des Zones Protégées (ZP) au niveau national	Au moins 15 pays reçoivent de l'aide afin de renforcer les systèmes des ZP pour permettre leur viabilité sur le long terme	41 pays ont reçu de l'aide
	Au moins 400 ZP ont été appuyées (à travers au moins 80 projets) dont au moins 20% devraient être de nouvelles ZP	566 ZP ont été appuyées, incluant 63 nouvelles ZP. Le nombre de nouvelles ZP représente environ 11% du nombre total de ZP assistées.
	Au moins 70 millions d'hectares de ZP appuyées	137,2 millions d'hectares de ZP ont été appuyés. L'espace des nouvelles ZP représente environ 14,6% de l'espace total couvert.
	Nombre de ZP et d'espace total figurant dans toute «liste globale de priorités»	Espace total sous une «liste globale de priorités» est de 76,6 millions d'hectares. Ceci inclut : 10 sites du patrimoine mondial (5,8 millions d'hectares ; environ 4,4 % du total couvert) 47 des 200 sites WWF (41,3 millions d'hectares ; environ 30% du total couvert) 40 sites Ramsar (3 millions d'hectares ; environ 2,3% du total couvert)
Deuxième stratégie prioritaire pour le FEM-3	Cibles pour le FEM-3	Contributions des projets aux cibles du FEM-3
Intégrer la conservation de la biodiversité dans la création de paysages (terrestres et marins) et dans d'autres secteurs	Au moins 5 projets sont appuyés dans chaque secteur ciblé (agriculture, sylviculture, pêche et tourisme) et se sont focalisés dans l'intégration de la biodiversité dans le secteur.	De l'aide a été fournie pour : l'agriculture : 43 projets la pêche : 21 projets la sylviculture : 26 projets le tourisme : 23 projets l'exploitation de mines : 3 projets.
	Au moins 20 millions d'hectares sont liés à la création de paysages (terrestres et marins), qui contribuent à la conservation de la biodiversité et à l'usage durable de ces composants .	98,6 millions d'hectares ont servi à des paysages terrestres et marins en contribuant à la conservation de la biodiversité et à l'usage durable de ces composants.
	Au moins 5 pays font la promotion de la conservation et l'usage durable des espèces sauvages et domestiques, en prenant en compte leur contribution réelle et potentielle dans la sécurité alimentaire.	33 pays ont eu des projets sur la conservation et l'usage durable des espèces sauvages et domestiques.

²⁵ Source: RSA 2007, p.36

Le même RSA a fourni une mise à jour (pour 2007) des projets soumis à une évaluation à mi-parcours pour l'année 2007, présentée dans le tableau 6.

Tableau 6 : Mise à jour de la contribution des projets des projets de FEM-3 au niveau des résultats en biodiversité telle qu'indiquée dans le plan d'affaire pour le FEM-3 (2007)²⁶

Première stratégie prioritaire pour le FEM-3	Impact attendu	Indicateurs sélectionnés de résultats d'appréciation	Résultats des outils de suivi des projets ayant soumis une évaluation de mi-parcours pendant l'année 2007
Assurer la viabilité des systèmes des Zones Protégées (ZP) au niveau national	Amélioration de l'efficacité de la gestion des systèmes nationaux des ZP et des ZP individuelles qui reçoivent un appui direct sur le long terme.	Le nombre et le pourcentage des ZP appuyées indiquent une amélioration de l'efficacité de la gestion par rapport aux scénarios de référence.	<p>D'après les Agences, au moment du RSA 2007, 43 ZP (soit 8% du total des projets de FEM-3) couvrant un espace de 10,2 millions d'hectares (soit 7% du total des projets de FEM-3) s'inscrivaient dans des projets entreprenant une évaluation à mi-parcours.</p> <p>84% de ces ZP (mesurées par l'outil de suivi de l'efficacité de la gestion) ont démontré une amélioration de l'efficacité de la gestion.</p> <p>Les 37 sites qui démontrent une amélioration de l'efficacité de la gestion couvrent un espace de 9,5 millions d'hectares ou 93% du total de la couverture totale des ZP évaluées.</p>
Deuxième stratégie prioritaire pour le FEM-3	Impact attendu	Indicateurs sélectionnés de résultats d'appréciation	Résultats des outils de suivi des projets ayant soumis une évaluation de mi-parcours pendant l'année 2007
Intégrer la conservation de la biodiversité dans la création de paysages (terrestres et marins) et dans d'autres secteurs	Intégration de la biodiversité dans les programmes-secteurs des agences d'exécution	Le nombre et le pourcentage des projets appuyés dans chaque secteur incorporent des aspects de la biodiversité dans les politiques sectorielles et les plans au niveau national et sous-national ; adaptent des règlements appropriés ; et exécutent en conséquence des plans.	<p>D'après les Agences, au moment du RSA 2007, seulement cinq projets faisaient l'objet d'une évaluation de mi-parcours.</p> <p>Parmi eux, quatre projets cherchaient à influencer la politique. Seulement un projet a pu intégrer les considérations de la biodiversité dans la sylviculture et dans les politiques et règlements agricoles.</p>
	Gains en matière de biodiversité dans la création de systèmes et de zones-tampons des ZP	Le nombre d'hectares de systèmes créés, qui contribuent à la conservation de la biodiversité ou à l'usage durable de ces composants par rapport aux scénarios de référence.	<p>Les cinq projets cherchaient à changer les systèmes de production. Ils ont obtenu les résultats suivants :</p> <p>252,798 hectares étaient sous une meilleure gestion durable ;</p> <p>22,000 de ces hectares ont eu la certification FSC ;</p> <p>73,500 hectares étaient sous des pratiques durables de gestion de la sylviculture. Elles n'étaient pas certifiées et représentaient une grande valeur dans la biodiversité forestière.</p>

²⁶ Source: RSA 2007 p.36

Le RSA 2007 précise que 128 projets en changement climatique étaient en phase d'exécution au moment où le Rapport était finalisé. 50% des projets de la Banque Mondiale ainsi que ceux du PNUE et 45% des projets du PNUD ont appuyé des projets en énergie renouvelable. Cependant, les projets d'efficacité énergétique ont atteint de meilleurs résultats dans la réduction des gaz à effet de serre. Ils ont par exemple permis la réduction de 86 millions de tonnes de CO2 sur les 89 millions de tonnes réduits durant l'année 2007, selon les estimations du PNUD²⁷. Le tableau 7 résume la notation de l'exécution des projets et de leurs objectifs développementaux en matière de changement climatique pour le RSA 2007.

Tableau 7 : Résumé de la notation des projets en changement climatique (pour toutes les agences)²⁸

Notation de l'évolution de l'exécution des projets	Nombre de projets	Pourcentage	Notation des objectifs développementaux	Nombre de projets	Pourcentage
TS	7	5%	TS	6	5%
S	77	60%	S	78	61%
MS	33	26%	MS	34	27%
MI	9	7%	MI	8	6%
I	1	1%	I	1	1%
Pas de notation	1	1%	Pas de notation	1	1%
Total	128	100%		128	100%

QUESTION 2 : Les modalités de sélection, de mise en œuvre et de suivi des projets FEM contribuent-elles à l'atteinte des résultats attendus ?

FEM-4 a amené de nombreuses évolutions organisationnelles et opérationnelles.

Ces avancées, notamment supportées par la France, cherchent à accroître l'efficacité des modalités de sélection, de mise en œuvre et de suivi de projets.

Le recul est encore insuffisant pour apprécier les effets réels de ces réformes sur l'efficacité et les impacts des actions.

Le FEM doit maintenant consolider, systématiser et mieux institutionnaliser ces nouvelles approches, notamment en ce qui a trait au cycle de projet, au système de suivi-évaluation et à l'approche programme.

Projets appuyés par le FEM

Principaux constats (J2.1)

- ⇒ **Le système d'identification et de sélection de projets permet une certaine flexibilité dans la nature des projets financés (projets de grande ou moyenne envergures, activités habilitantes).**
- ⇒ **Ces différentes modalités et niveaux de financement permettent au FEM de répondre à ses priorités stratégiques.**

Le FEM finance trois types de projets : des projets de grande envergure (PGE), de moyenne envergure (PME) et des activités habilitantes (AH). De plus, il existe trois programmes corporatifs : le Programme de Micro-financement, l'Initiative de dialogue national et le Programme de support-pays. La gestion des programmes corporatifs est plutôt déléguée aux agences du FEM. Les types de projets varient selon le budget et leurs buts visés ; ils sont autorisés soit par le Conseil du FEM soit par sa direction (tableau 8).

²⁷ Ibid. p. 18

²⁸ Source : RSA 2007, p.18

Tableau 8 : Types de projets du FEM²⁹

Type de projet	Financement FEM	Autorité d'approbation
PGE	\$1,000,000+	Conseil du FEM
Financement de préparation de projet PGE	Coût réel	Direction
PME	Jusqu'à \$1,000,000	Direction
Financement de préparation de projet PME	Coût réel	Direction
AH (non accélérée³⁰)	\$1,000,000+	Conseil du FEM
AH (accélérée³¹)		
Communications Nationales CC	Jusqu'à \$350,000	Direction
CC financement additionnel	Jusqu'à \$100,000	Direction
CC PANA	Jusqu'à \$200,000	Direction
CC adaptation spéciale	Jusqu'à \$1,000,000	Direction
Biodiversité Premier plan d'action national	Jusqu'à \$350,000	Direction
Biodiversité financement additionnel	Jusqu'à \$100,000	Direction
Biodiversité Biosécurité	Jusqu'à \$1,000,000	Direction
POPs Plan national d'implantation	Jusqu'à \$500,000	Direction
Auto-évaluation de la capacité nationale	Jusqu'à \$200,000	Direction
Financement de préparation de projet de l'Auto-évaluation de la capacité nationale	Coût réel	Direction
Programme de Micro-financement	Jusqu'à \$150,000	PNUD

Au 30 juin 2007, le FEM avait financé un total de 1956 projets d'une valeur de 7,3 milliards USD³². La majorité des projets couvre la biodiversité (804 projets), suivi du changement climatique (569 projets) et les actions à domaines d'intervention multiples (281 projets).

A ce jour, la distribution des appuis FEM pour chacun de ses domaines de compétence est la suivante :

Tableau 9 : Nombre de projets par domaine d'intervention (jusqu'au 30 juin 2007)³³

Phases FEM		Phase pilote	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	Total	Nombre de projet au 30 juin 2007
Allocation Totale FEM (Millions USD)		763	1 263	1 951	2 906	1 093	7 976	1 956
<i>dont</i>	<i>Biodiversité</i>	332	460	746	881	179	2 597	804
	<i>Changement Climatique</i>	285	510	681	878	215	2 569	569
	<i>Eaux internationales</i>	125	121	302	343	138	1 028	127
	<i>Dégradation des sols</i>	-	-	1	213	141	355	47
	<i>Secteur multifocal</i>	16	51	148	415	314	944	281
	<i>Ozone</i>	6	121	43	12	1	183	26
	<i>POPs</i>	-	-	29	164	106	299	149

²⁹ Source : <http://www.gefweb.org/interior.aspx?id=17130>

³⁰ Les projets AH non accélérées passent dans le cycle de projet du FEM.

³¹ Les projets AH accélérées ont une procédure différente, dans la mesure où les demandes de financement sont spécifiquement pour financer les rapports indiqués dans le tableau, qui sont des actions obligatoires pour les pays bénéficiaires signataires des Conventions. Les demandes passent directement par les agences du FEM, soit le PNUD ou le PNUF, afin que le financement soit fait rapidement pour répondre aux demandes des Conventions dans les délais.

³² Source: GEF/C.33/4 (March 2008) Annual Monitoring Review Report 2007.

³³ GEF/C.33/9 (Mars 2008) Work Program Submitted for Council Approval, annex B-2.

Cofinancement

Principaux constats (J2.2)

- ⇒ Depuis la phase pilote, les fonds du FEM présentent un ratio de cofinancement moyen de 4,03 (ratio en progression).
- ⇒ Les projets en changements climatiques reçoivent plus de cofinancement en raison de leur poids financier plus important.

Le FEM appuie par dons des projets cofinancés. Il ambitionne un effet de levier dans l'implantation d'initiatives visant l'atteinte d'impacts sur l'environnement global. Le cofinancement provient majoritairement des agences du FEM, notamment la Banque Mondiale, le PNUD et le PNUE, mais également des gouvernements, des ONGs, des organismes bilatéraux, du secteur privé et des bénéficiaires. La nature des cofinancements varie entre prêts, dons, crédit, investissements de capitaux propres, support en nature et autres³⁴. Leur genèse varie également, certains étant initiés par le FEM lui-même, alors que d'autres proviennent d'actions identifiées et d'abord financées par d'autres acteurs.

Le tableau suivant montre que le ratio moyen de cofinancement des interventions FEM par d'autres bailleurs s'accroît, passant de 3,6 durant la phase pilote à 6,1 durant FEM-4 (en cours).

Tableau 10 : Ratio de cofinancement par reconstitution³⁵

Phases FEM		Phase pilote	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	Total
Allocation Totale FEM (Millions USD)		763	1 263	1 951	2 906	1 093	7 976
Total des coûts des projets (Millions USD)		3 506	4 919	8 251	15 418	7 812	39 905
Ratio de cofinancement*		3,6	2,9	3,2	4,3	6,1	4,0
<i>dont</i>	<i>Biodiversité</i>	0,6	2,1	2,5	3,4	4,7	2,6
	<i>Changement Climatique</i>	8,4	4,5	5,0	5,5	12,9	6,1
	<i>Eaux internationales</i>	1,1	1,8	2,0	7,3	5,8	4,2
	<i>Dégradation des sols</i>	-	-	0,0	5,3	7,1	6,0
	<i>Secteur multifocal</i>	0,3	1,1	2,3	2,2	3,4	2,5
	<i>Ozone</i>	0,3	0,8	1,8	0,9	0,5	1,0
	<i>POPs</i>	-	-	0,2	0,9	2,3	1,3

* Ratio de cofinancement : autres financements / financement FEM

L'évolution du cofinancement est contrastée par domaine, mais globalement positive. Notons néanmoins que :

- Les valeurs présentées ici portent uniquement sur des cofinancements prévus. A ce jour, les contreparties réelles ne sont pas renseignées. Le Secrétariat du FEM entend développer cette mesure dans le cadre de son système de suivi-évaluation.
- La définition de la notion de cofinancement est ouverte : elle ne requiert pas nécessairement que les projets cofinancés aient été initiés par le FEM.

³⁴ Source: http://www.gefweb.org/interior_right.aspx?id=16674

³⁵ GEF/C.33/9 (Mars 2008) Work Program Submitted for Council Approval, annexes B-1 et B-2. Les données relatives à la distribution des financements FEM par domaine diffèrent entre l'annexe B-1 et l'annexe B-2. La distribution financière du FEM présentée ici exploite l'annexe B-2, afin de préserver une cohérence avec le Tableau 9 présenté plus haut.

Principe du surcoût

Principaux constats (J2.3)

- ⇒ **Des défis persistent au niveau de l'application du principe de coût additionnel.**
- ⇒ **Malgré les clarifications apportées, certains estiment que le concept n'est pas toujours bien compris sur le terrain, surtout par les communautés indigènes ou les ONGs ayant une capacité plus restreinte.**
- ⇒ **Dans les pays d'Asie et d'Afrique, de nombreux points focaux FEM manquent de capacité pour assurer une présentation pédagogique du concept de coût additionnel auprès des organismes impliqués dans la planification et la mise en œuvre de projets FEM.**

L'intervention du FEM a pour but « de fournir, à titre gracieux ou à des conditions libérales, des moyens de financement nouveaux et supplémentaires destinés à couvrir les surcoûts convenus de mesures visant à améliorer la protection de l'environnement mondial » dans ses domaines d'intervention³⁶. L'application de ce principe de *surcoût* au FEM a souvent été jugée complexe et manquant parfois de transparence.

Le Bureau de l'évaluation a réalisé en 2006 une évaluation du calcul du surcoût au FEM. Il en a déduit les conclusions suivantes :

- Le principe du financement du surcoût existe bien, mais les procédures et concepts qui s'y rapportent sont encore très mal compris et sont source de confusion ;
- La plupart des documents de projets ne rendent pas correctement compte des résultats obtenus au regard de l'obligation d'évaluation du surcoût et d'établissement des rapports ; et
- L'évaluation du surcoût et la préparation des documents correspondants, telles qu'elles se pratiquent actuellement, ne créent de valeur ajoutée ni pour la conception du projet, ni pour la préparation des documents qui s'y rapportent, ni pour l'exécution des activités³⁷.

En réponse à ces constats et à la demande du Conseil du FEM de s'attaquer à ces questions, le Secrétariat du FEM a proposé une nouvelle approche de calcul du surcoût qu'il considère comme plus pragmatique, simplifiée, stratégique et efficiente. Cette approche en cinq étapes permet de simplifier le processus d'évaluation du surcoût, par une définition claire et un processus de calcul qui se veut plus transparent (intégrant l'analyse du surcoût à la gestion axée sur les résultats et au cycle des projets du FEM) :

- Mise en évidence du problème, de la menace ou de l'obstacle de nature environnementale et du scénario de « statu quo » (c'est-à-dire ce qui se passerait sans l'intervention du FEM) ;
- Mise en évidence des effets positifs pour l'environnement mondial et conformité avec les programmes et priorités stratégiques dans le domaine d'intervention considéré ;
- Établissement d'une grille de résultats ;
- Présentation de la logique du surcoût et du rôle du FEM ; et
- Définition de la place du cofinancement³⁸.

Notons qu'à la différence du FEM, le FFEM présente une approche plus qualitative de l'additionnalité (qu'il définit comme la prise en compte dans une intervention de la dimension « environnement mondial » par rapport à une situation où l'on ne s'en préoccuperait pas). Le FFEM applique 8 critères d'éligibilité appréciés de manière

³⁶ GEF/C.31/12 (May 2007) Operational Guidelines for the Application of Incremental Cost.

³⁷ GEF/ME/C.30/2 (December 2006) Evaluation of Incremental Cost Assessment.

³⁸ GEF/C.31/12 (May 2007) Operational Guidelines for the Application of Incremental Cost.

qualitative et descriptive (ou quantitative si le rapport entre le coût de collecte et la valeur ajoutée de l'information le permet). Le FFEM ne réalise pas d'études de coûts incrémentaux, mais exploite des données secondaires lorsque celles-ci sont aisément identifiables et font sens.

Nouveau cycle de projets

Principaux constats (J2.4)

- ⇒ **Le nouveau cycle de projet tente d'apporter des procédures plus claires et efficaces pour les pays bénéficiaires, les agences, et le Secrétariat du FEM.**
- ⇒ **Ces changements reflètent les recommandations du Bureau de l'évaluation et des bailleurs de fonds, dont la France.**
- ⇒ **La structure complexe du réseau FEM (juxtaposition de facto des cycles de projets) pose des défis en termes de gestion et d'efficacité.**

Le Bureau de l'évaluation a évalué le cycle de projets du FEM en 2006. Il a conclu que :

- le cycle des activités du FEM n'est efficace ni au plan des résultats obtenus, ni au plan du délai d'instruction des projets (environ 36 mois). La situation s'est aggravée d'une reconstitution à l'autre; il est également inefficace au plan économique; et
- les modes d'intervention du FEM n'ont pas mis pleinement à profit les nouvelles formes de collaboration qui visent à favoriser l'appropriation des projets par les pays bénéficiaires, la souplesse et l'efficacité des interventions, et la recherche de résultats.

En effet, le tableau 11 ci-dessous décrit l'évolution des problèmes de délais relatifs au cycle de projet FEM, pour les trois dernières reconstitutions.

Tableau 11 : Durée du cycle de projet de FEM-1 à FEM-4 (en mois) ³⁹

Etapas sous FEM-1 à FEM-3	PDF-A approbation dans le pipeline	Pipeline à l'approbation de PDF-B	PDF-B approbation à approbation de projet	Entrée dans le plan de travail	Projet approuvé par DG	Ratification du projet par la DG pour approbation de l'agence	Approbation de l'agence au commencement du projet	Total
	FEM-1	5.5	3		17	17	2	
FEM-2	8	1.4	18	17	1	5.5	50.9	
FEM-3	14	3	31	10	1.4	2.4	61.8	
Etapas sous FEM-4	Réception du PIF à l'entrée dans le plan de travail			Entrée dans le plan de travail	Revue du PIF par le conseil	L'approbation du document final de projet par DG	Préparation du projet par les agences	Total**
PGE*	1.1				-	7.1	-	33.8
PME*	3.1				-	4.6	-	21.8

* Durée moyenne en mois pour des projets FEM de grande envergure (PGE) et de moyenne envergure (PME).

** L'écart entre le temps passé au FEM et le temps total est expliqué par le fait que la majorité des projets approuvés avaient été lancés depuis FEM-3.

Face à ces constats, le Conseil du FEM a chargé en 2006 le Secrétariat de travailler avec ses agences pour proposer un nouveau cycle de projet. L'objectif était de raccourcir à 22 mois le délai d'instruction des projets, depuis leur identification jusqu'au début des activités sur le terrain.

³⁹ Source : GEF/ME/C.30/6 (December 2006) Evaluation of the GEF Activity Cycle and Modalities http://www.gefweb.org/documents/council_documents/GEF_30/documents/GEFME-C30-6-JointEval110206.pdf

Le Conseil a demandé à ce que la proposition présentée comporte des mesures visant à :

- faire en sorte que la phase d'identification des projets ait pour principaux objectifs de s'assurer que les activités proposées aient droit à un financement, que les ressources nécessaires soient disponibles, que les projets aient l'aval des pays concernés et que les entités d'exécution interviennent en fonction de leurs avantages comparatifs reconnus ;
- abandonner l'approche-projet au profit de l'approche-programme dans le programme de travail, sur le modèle des stratégies et politiques du FEM ;
- permettre au PDG d'approuver les projets de façon continue ; et
- accélérer le déroulement du cycle de projet⁴⁰.

Le nouveau cycle de projet, adopté au 31^{ème} Conseil de juin 2007, requiert l'intervention du Secrétariat, du PDG et du Conseil dans le cycle des projets des Agences et Organismes d'exécution, et comporte les étapes suivantes :

- approbation par le Conseil du programme de travail comportant les idées de projet (décrites dans des fiches d'identification de projet - FIP) dûment visées par le PDG ;
- accord du PDG, après examen du Conseil, des projets dont la préparation est achevée ; et
- suivi par le Secrétariat des résultats du portefeuille pendant l'exécution des projets, et évaluation par le Bureau de l'évaluation du FEM⁴¹.

Dans le but de ramener le délai d'approbation à 22 mois, cette approche réduit le nombre d'étapes pour l'approbation de projets et allège la masse des documents à joindre aux FIP.

Le FEM vise à ce que les propositions de projets ne passent pas plus de 10 jours ouvrables au Secrétariat pour approbation. Depuis l'instauration du nouveau cycle de projet sous FEM-4, le Secrétariat a répondu à 400 propositions de projets, dont 70% dans un délai de 10 jours et 94% dans un délai de 20 jours, ce qui constitue un indice encourageant. Les données sur l'ensemble du cycle n'étaient pas disponibles au moment de cette évaluation. Cependant, étant donné la jeunesse de ce nouveau cycle de projet, il est encore trop tôt pour évaluer la performance sur l'ensemble du cycle présumé de 22 mois.

Pour le Secrétariat du FEM, la réduction de ces délais constitue un défi en termes de capacité à mobiliser ses agents, mobilisés par diverses autres tâches y compris leurs missions de terrain. Cette situation, si elle n'est pas gérée adéquatement, pourrait se traduire à moyen terme par une baisse de la qualité du processus de vérification technique des projets. Par ailleurs, ce nouveau cycle de projet n'élimine pas les doublons : la structure même de réseau du FEM requiert que le cycle d'un projet FEM s'insère dans celui de ses agences.

Dans le but d'accroître la redevabilité des partenaires du FEM par rapport aux étapes de planification de projets (notamment les agences du FEM) et afin de le rendre plus transparent, le Secrétariat a également mis en place un système de suivi en ligne des propositions de projets. Ainsi, chaque pays bénéficiaire peut vérifier le statut de sa demande au Secrétariat. Il est espéré que ceci, à terme, améliorera les relations avec les pays et rendra le FEM plus accessible. Cette information permet aux pays de diriger leurs demandes concernant leurs projets à l'agence en charge, et permet au FEM de distinguer ses propres délais de ceux des agences.

⁴⁰ GEF/C.31/7 (May 2007) GEF Project Cycle.

⁴¹ Source : GEF/30/3 (November 2006) Rules, Procedures and Objective Criteria for Project Selection, Pipeline Management, Approval of Sub-projects, and Cancellation Policy.

Une des nouveautés importantes du cycle de projet est la nouvelle politique d'annulation des projets. Pendant toute phase du cycle, le pays, l'Agence/Organisme d'exécution ou le Secrétariat peut recommander l'annulation ou l'interruption provisoire ou définitive d'un projet. Le Secrétariat peut annuler un projet inscrit au portefeuille des activités en préparation avant que le projet n'ait officiellement reçu l'aval de l'Agence/Organisme d'exécution compétent et après avoir consulté le pays et l'agence d'exécution concernés. Le Secrétariat du FEM peut également recommander l'interruption définitive ou provisoire d'un projet après avoir adressé au point focal⁴² technique du FEM dans le pays concerné un courrier motivant cette recommandation. Les pays et les Agences et Organismes d'exécution peuvent eux recommander au Secrétariat l'annulation de certains projets en préparation ou en cours d'exécution⁴³. La décision d'annulation est prise par la directrice. Les pays et les Agences et Organismes d'exécution peuvent engager une telle procédure; ils consultent alors le Secrétariat du FEM avant que la décision ne soit arrêtée⁴⁴. Jusqu'à présent, sous FEM-4, aucun projet n'a été annulé. Ceci est notamment expliqué par la jeunesse relative de ce nouveau cycle de projet

Frais administratifs du FEM

Principaux constats (J2.5)

- ⇒ **Les frais administratifs totaux du FEM, depuis la première année du budget corporatif (1999) ont fluctué entre 10% et 14%. Ils ont ensuite diminué sous FEM-3 (Années fiscales 2003 à 2006), pour chuter davantage au début de FEM-4 et augmenter de nouveau au milieu de la présente phase du FEM.**
- ⇒ **En 2007, le Secrétariat a proposé une classification des rôles et des avantages comparatifs de ses agences.**
- ⇒ **Suite aux nouvelles règles maintenant entrées en vigueur sur les frais attribuables aux agences, les frais administratifs semblent maintenant stabilisés.**

Jusqu'au FEM-4, les agences de mise en œuvre se limitaient à la Banque Mondiale, au PNUD, et au PNUF. Le FEM s'est depuis ouvert à sept nouvelles agences : la Banque Africaine de Développement, la Banque Asiatique de Développement, la Banque Européenne de Reconstitution et Développement, la Banque Interaméricaine de Développement, le Fonds International de Développement Agricole, L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, et l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel.

⁴² Chaque pays membre du FEM doit nommer un point focal politique chargé des questions relatives aux politiques et au mode d'administration du FEM. Les pays pouvant prétendre à l'aide financière du FEM doivent également désigner un point focal technique, gage d'une participation et d'une coordination efficaces au niveau national.

⁴³ Si un projet en instance est annulé avant son approbation par le Conseil/directeur général, il est retiré du portefeuille des projets en préparation. Le Secrétariat en informe le pays et l'Agent/Organisme d'exécution concernés. Il en avise également l'Administrateur si des fonds ont été approuvés au titre du mécanisme de préparation des projets (PDF). L'Agent/Organisme d'exécution observe les règles et procédures que l'Administrateur applique aux financements PDF. Si un projet est annulé après avoir été approuvé par le Conseil/directeur général, mais avant d'avoir reçu officiellement l'aval de l'entité d'exécution compétente, celle-ci : i) en informe le pays concerné ; ii) notifie officiellement la décision d'annulation à l'Administrateur du FEM, avec copie au Secrétariat ; et iii) applique les règles et procédures d'annulation de l'Administrateur.

⁴⁴ Le Secrétariat prie alors l'Agent/Organisme d'exécution de s'entretenir avec le pays concerné pour engager la procédure d'interruption définitive ou provisoire. L'Agent/Organisme d'exécution s'assure que toutes les administrations nationales associées à la préparation ou à la mise en œuvre du projet et les autres partenaires concernés, notamment ceux qui le cofinancent, soient consultés comme il convient. L'Agent/Organisme d'exécution prend la décision finale et : i) informe officiellement le pays concerné de l'interruption du projet ; ii) informe officiellement l'Administrateur du FEM de l'interruption du projet, avec copie au Secrétariat ; iii) observe les règles et procédures que l'Administrateur applique à l'interruption des projets.

Le FEM a produit une étude des avantages comparatifs de ses agences, réalisée dans le but d'identifier des moyens d'améliorer la distribution des projets, de limiter la duplication d'efforts dans les pays pour une meilleure harmonisation des fonds, et d'accroître la compétition entre les agences afin de rendre l'accès aux fonds FEM plus équitable⁴⁵. L'étude a pris en compte l'évaluation de l'expérience de ces entités, présentée par le Bureau de l'évaluation⁴⁶. En vue des résultats de l'étude, le Secrétariat a proposé une classification des rôles et des avantages comparatifs de ses entités, vue sous l'angle de leur apport à la planification et à la gestion des projets du FEM. Cette typologie s'inspire des modes d'intervention principaux tels que présentés dans l'Instrument du FEM (projets ; renforcement des capacités et assistance technique ; évaluations, outils, modèles et normes) plutôt que des secteurs d'activité⁴⁷. Cette démarche vise à rendre le FEM plus compétitif et adapté aux besoins des pays bénéficiaires en termes d'expertise.

En parallèle, une réforme de FEM-4 a porté sur les coûts administratifs perçus par les agences⁴⁸. Les budgets corporatifs des trois agences principales du FEM ont été supprimés à partir de l'année fiscale 2008. Ils leur étaient octroyés pour couvrir les coûts de gestion interne de leurs unités FEM⁴⁹. En contrepartie, les frais de gestion de projets de l'ensemble des agences FEM ont été portés de 9% à 10%, avec un plafond destiné à éviter qu'une agence reçoive plus de fonds administratifs sous le système présent⁵⁰. Le tableau 11bis montre l'évolution du budget corporatif du FEM de 2003 à 2011.

Tableau 11bis : Coûts administratifs du FEM de 2003-2011

Coûts administratifs	FEM-3				FEM-4			
	2003 (budget)	2004 (budget)	2005	2006	2007 (estimé)	2008 (approuvé)	2009 (proposé)	2010 (proposé)
Budgets Corporatifs								
Secrétariat FEM	9.163	9.438	10.573	10.9954	10.762	13.249	13.646**	14.056**
PNUD	2.685	2.765	2.848	2.932	2.932	0	0	0
PNUE	2.632	2.710	2.791	2.875	2.875	0	0	0
Banque Mondiale	2.975	3.064	3.155	3.250	3.021	0	0	0
STAP	1.764	1.820	1.875	1.931	1.931	1.989	2.047	2.108
Trustee	0.848	0.874	1.450	1.495	1.540	2.086	2.469	2.543
Bureau de l'évaluation	1.875*	1.935*	2.646	2.830	2.907	3.793	3.907	4.024
Initiatives Spéciales	2.358	0.372	2.722	2.805	3.782	0.944	-	-
Total Budget Corporatif	24.300	22.978	28.060	29.072	29.750	22.061	22.069	24.931
Frais de gestion de projet	-	-	53.910	70.630	84.370	82.000	-	-
Total des coûts administratifs	-	-	81.970	99.703	114.120	104.411	-	-
% des allocations de projets	-	-	13.38%	12.35%	12.02%	12.69%	-	-
% de toutes les allocations	-	-	11.80%	10.99%	-	-	-	-

Sources : Données 2003 – 2004 tirées de GEF/C.21/11 (April 2003) GEF FY04 Corporate Budget ; données 2005 – 2007 tirées de GEF/C.28/8 (May 2006) Corporate Budget, FY07 ; données 2008 tirées de GEF/C.31/9 (May 2007) GEF Business Plan FY08-FY10 and FY08 Corporate Budget ; données 2009-2010 tirées de GEF/C.33/11 (March 2008) GEF Business Plan FY09-10 and FY09 Corporate Budget.

⁴⁵ GEF/C.31/5 (May 2007) Comparative Advantage of GEF Agencies.

⁴⁶ GEF/ME/C.30/4 (May 2007) Evaluation of the Experience of Executing Agencies under Expanded Opportunities in the GEF.

⁴⁷ GEF/C.31/5 (May 2007) Comparative Advantages of the GEF Agencies.

⁴⁸ GEF/C.33/8 (March 2008) Review of Administrative Expenses to GEF Implementing Agencies.

⁴⁹ GEF/C.31/9 (May 2007) GEF Business Plan FY08-10 and FY08 Corporate Budget.

⁵⁰ GEF (April 2007) Talking Points

- * Ce montant est destiné à la gestion du suivi-évaluation par le Secrétariat, avant l'instauration du Bureau de l'évaluation.
- ** Ce montant représente le 'core budget' proposé par le Secrétariat du FEM, incluant les initiatives spéciales.

Système de gestion d'information

Principaux constats (J2.6)

- ⇒ **Un système amélioré de gestion de l'information est en cours de développement au FEM, mais sa mise en place et son utilisation opérationnelle effective restent encore à venir.**

Depuis sa phase pilote, le FEM a géré son information à partir d'une base de données MS ACCESS. Depuis, les besoins du FEM en termes d'information ont évolué, à mesure que le portefeuille se transformait, que le nombre d'agences du FEM augmentait et que les demandes d'information au Secrétariat du FEM, de la part de ses partenaires et du Conseil, évoluaient. Conscient du besoin critique pour le Fonds de disposer d'un système de gestion de l'information (SGI) qui réponde à ses besoins, le Conseil du FEM a approuvé, en 2005, une allocation administrative au Secrétariat (700 000 USD) pour la mise à niveau de ce système⁵¹. Cette nouvelle plateforme de gestion de l'information est compatible et de facto couplée au SGI de la Banque Mondiale ; elle passe actuellement le stade des tests finaux.

Lors du premier passage de l'équipe d'évaluation au FEM au début du mois de juillet 2008, la base de données du FEM était en phase de migration imminente vers la nouvelle plateforme. Cependant, en août 2008, des problèmes de sécurité informatiques sont survenus au niveau du SGI de la Banque mondiale, mettant fin à l'expérimentation sur le SGI du FEM. Cette situation était toujours bien réelle au moment où l'équipe d'évaluation est retournée au FEM à la fin du mois d'août 2008, avec des perspectives d'avenir peu claires pour le système en développement dans son architecture actuelle, suite à l'instauration de nouvelles règles de sécurité informatique par la Banque mondiale. Selon les entretiens effectués dans le cadre de cette mission d'évaluation, la nouvelle plateforme devait notamment permettre au FEM :

- des recherches plus pointues sur son portefeuille ;
- des rapports de progrès plus étayés au niveau du portefeuille ;
- l'intégration du suivi sur les indicateurs de performance au niveau des programmes stratégiques et du FEM dans son ensemble ;
- l'intégration de fonctionnalités d'appui à la gestion axée par résultats ;
- le suivi des cofinancements réellement déboursés ;
- le suivi du cycle de projet en temps réel ;
- l'accès aux leçons apprises, le suivi au niveau des programmes ; et
- l'échange de données courante avec les agences de mise en œuvre, dans une interface unifiée sous le Secrétariat du FEM.

L'approche programme

Principaux constats (J2.7 et J2.8)

- ⇒ **L'approche programme dispose d'un potentiel de synergie accru à l'international et sur le terrain (illustration en question 4),**
- ⇒ **Cette approche programme et la nouvelle donnée au point focal FEM par le DAR permettent aux procédures de conception, de mise en œuvre, et potentiellement de suivi des interventions de favoriser les synergies au sein du FEM et dans les pays.**
- ⇒ **La mise en action effective de ces synergies sur le terrain reste cependant à tester lors de la mise en œuvre de ces outils et approches.**

⁵¹ GEF/C.27/10 (October 2005) Management Information System.

Le FEM a mis en œuvre une nouvelle approche programme (décrite sous la question 4). Cette approche veut privilégier une planification intégrée, couvrant simultanément plusieurs domaines d'intervention du FEM dans un pays et une région donnée. Cet outil fédère différents acteurs de développement autour de ces défis, par le biais d'une approche de coordination impliquant le Secrétariat du FEM en amont et une agence leader au stade de la mise en œuvre et du suivi-évaluation.

L'approche programme pose également un certain nombre de défis de transparence, d'appropriation, de coordination et de suivi des impacts qui doivent être gérés adéquatement pour en faire un outil de gestion porteur pour le FEM et ses partenaires.

3.2. Pertinence du FEM au regard des priorités et politiques françaises

QUESTION 3 : Le FEM contribue-t-il aux engagements de la France ?

Les communications françaises au FEM s'alignent sur les priorités du CICID environnement de 2005 et sur les textes français de référence en matière de changement climatique et de biodiversité. Le FEM lui-même apporte une contribution à ces textes.

La mise en œuvre du FEM répond de mieux en mieux aux principes d'harmonisation et de gestion axée sur les résultats promus par la Déclaration de Paris. Le concept d'appropriation semble moins pertinent dans le cas des biens publics mondiaux, tandis que le niveau d'alignement sur les procédures du partenaire dépend des pratiques des agences de mise en œuvre du FEM.

CICID environnement de 2005 : texte pivot de la stratégie française

Principaux constats (J3.4)

- ⇒ **Les orientations portées par la France au FEM s'alignent sur les priorités du CICID environnement de 2005.**
- ⇒ **Leur prise en compte par le FEM lui-même est concordante sur le plan des thématiques appuyées.**
- ⇒ **L'accent porté par la France sur l'Afrique est cependant moins marqué par le FEM.**

Le CICID constate qu'en 2005, seule la lutte contre le réchauffement climatique et les actions spécifiques en faveur de la couche d'ozone font l'objet d'efforts quantifiés (en 1999 à Bonn, la France s'est engagée à accroître de 40,8 millions USD par an ses financements en faveur du climat). Les problématiques de biodiversité et de désertification sont considérées comme largement « orphelines et sous-dotées ». En réponse, la stratégie sectorielle du CICID en matière de protection de l'environnement (juin 2005) définit trois priorités :

- **1) améliorer la capacité de gérer les défis environnementaux** : l'appui au système institutionnel international (rapprochement du Fonds multilatéral du protocole de Montréal et du FEM, projet d'ONU⁵², prise en charge des biens publics mondiaux, taxations internationales) doit être renforcé par un apport plus conséquent aux travaux des organisations multilatérales, un effort accru d'aide au renforcement des capacités des PED, une contribution renforcée aux fonds multilatéraux en matière d'environnement et une participation plus active à leurs activités. C'est pour le CICID « la condition d'une visibilité comme d'une influence plus grandes ». Ceci passe notamment par une volonté de redéploiement de

⁵² Il était alors envisagé la création d'une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement « capable d'organiser et de diffuser l'expertise scientifique, de coordonner l'action des Conventions et de suivre la mise en œuvre des engagements, de proposer des normes nouvelles et d'aider au renforcement des capacités des PED ».

l'assistance technique⁵³ et une mobilisation accrue des programmes de recherche, qui devront être davantage coordonnés avec les organisations internationales.

- **2) mettre en œuvre davantage de projets et programmes de protection de l'environnement** : la France s'était engagée à Bonn à accroître de plus de 40M US\$ par an ses appuis au climat. Il est proposé de consacrer un volume financier comparable à des actions relatives à la biodiversité et à la désertification. Le FFEM et « surtout l'AFD » sont identifiés comme gestionnaires principaux de ces engagements futurs. Les conversions de dettes au profit de l'environnement (sous C2D notamment) sont identifiées comme ressources mobilisables.
- **3) intégrer les préoccupations environnementales** dans toutes les actions de la coopération française, par une évaluation des impacts des projets sur l'environnement et la pauvreté, ainsi que par la promotion de cette dimension auprès des fonds multilatéraux.

Le programme thématique du CICID environnement affiche les priorités suivantes :

- Lutte contre le changement climatique : en complément à la promotion des Mécanismes de Développement Propres, la stratégie est modulée comme suit :
 - Dans les PMA, l'approche s'oriente vers **l'adaptation** au changement climatique par des projets spécifiques, ainsi que par une intégration de cette dimension dans les projets sectoriels.
 - Dans les Pays à Revenu Intermédiaire (PRI) et en Afrique du Sud, des projets seront destinés à **atténuer les émissions** par la promotion de technologies sobres en carbone.
- Préservation de la diversité biologique :
 - En matière de conservation, la priorité est donnée aux **aires protégées** des écosystèmes terrestres les moins bien représentés et aux aires marines et littorales.
 - L'action en faveur d'une **gestion durable** des ressources naturelles s'oriente vers la gestion des forêts tropicales (notamment dans le bassin du Congo), la gestion des ressources halieutiques (notamment à Madagascar et sur une base régionale en Afrique de l'ouest et dans l'Océan Indien) et la valorisation économique des produits non ligneux (faune, flore, écotourisme).
- Lutte contre la désertification et la dégradation des terres : l'action se porte essentiellement sur la zone soudano-sahélienne et le Maghreb, selon les priorités suivantes :
 - Renforcer la gouvernance et la capacité d'agir des pays en développement en soutenant les organisations régionales et la recherche scientifique. Apporter un appui institutionnel aux États pour une lutte plus coordonnée contre la désertification et la pauvreté.
 - Privilégier les projets relatifs aux systèmes de cultures préservant la fertilité des sols, à la gestion des ressources agro-pastorales, au bois énergie et aux forêts communautaires pour le bois de chauffe.
 - Mettre en œuvre des actions de terrain permettant un équilibre durable entre la conservation et l'exploitation des ressources naturelles.
- Conventions sur les produits chimiques :
 - Rationalisation de l'action de protection de la couche d'ozone à travers un rapprochement du fonds multilatéral du Protocole de Montréal et du FEM.

⁵³ Il est envisagé qu'une partie de l'AT reste auprès des décideurs des PED dont l'environnement est le plus menacé, et qu'une autre soit affectée dans les organismes internationaux et régionaux les plus opérationnels : secrétariats des Conventions, organismes de financement internationaux, UICN et ONG mondiales.

- Poursuite de la mise en œuvre du Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone en impliquant les pays du sud dans cette Convention.
- Actions de coopération pour la mise en œuvre de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, en collaboration avec la Banque Mondiale et le FEM.

Le programme géographique – en correspondance avec l'accent mis sur la biodiversité et la désertification – donne la priorité à l'Afrique.

Le programme partenarial met l'accent sur le rôle croissant des collectivités locales et des ONG du Nord et du Sud. Le cofinancement et l'appui aux capacités de ces opérateurs sont donc encouragés. De plus, il est envisagé de renforcer le rôle de coordination de la France auprès des bailleurs, partenaires locaux et régionaux. A ce titre, les expériences du Partenariat sur les forêts du Bassin du Congo et de l'initiative pour l'eau en Afrique rurale sont montrées en exemples.

Par ailleurs, **la Charte de l'environnement**⁵⁴, adoptée le 28 février 2005 par le Congrès, confère aux principes de sauvegarde de l'environnement un statut comparable aux droits de l'homme et du citoyen de 1789 et aux droits économiques et sociaux du préambule de 1946. La Charte élève des principes à finalité environnementale au rang constitutionnel (prévention, précaution, responsabilité notamment), permettant une assise juridique plus forte à la politique environnementale. La Charte reconnaît notamment à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le droit d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques et le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Elle pose également des devoirs : contribution à la préservation et à l'amélioration de l'environnement et le cas échéant, contribution à la réparation des dommages causés.

Sous cette Charte s'inscrivent les documents stratégiques nationaux suivants :

- En matière de changement climatique, la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) et le Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques (PNACC) actualisé dans le cadre du Plan climat.
- La Stratégie Nationale Biodiversité (SNB), qui traite du volet biodiversité de la SNDD.

Engagements français en matière de changement climatique

Principaux constats (J3.1, J3.2 et J3.4)

- ⇒ **La France s'est engagée à travers le Document de politique transversale de lutte contre le changement climatique et la SNDD à « assumer les responsabilités internationales de la France » dans le domaine.**
- ⇒ **Ceci passe par la contribution aux initiatives multilatérales de lutte contre le changement climatique ; la participation française au FEM y contribue.**
- ⇒ **Ceci passe également par le « soutien à la création d'un mécanisme international d'expertise scientifique sur la biodiversité » et par un « haut niveau d'expertise » pour maintenir une influence dans ces instances. Or la France éprouve une réelle difficulté à mobiliser une expertise sectorielle (réseaux de chercheurs, opérateurs, etc.) dans le cadre des réflexions et activités du FEM. L'expertise française existe dans le domaine du changement climatique, mais elle est essentiellement mobilisée en France ou par la coopération bilatérale de terrain.**
- ⇒ **Les interventions FEM sont cohérentes avec les priorités affichées par le Plan Climat (économies d'équivalents CO2).**
- ⇒ **La France a ratifié la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique de 1992 et participe au Protocole de Kyoto, approuvé par le Parlement en juillet 2000. A ce titre, la France se doit de**

⁵⁴ Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, *Charte de L'Environnement* (Mars 2007).

respecter l'objectif de stabilisation de ses émissions à l'horizon 2010 au niveau des émissions de 1990.

- ⇒ **Sur le plan européen, la France soutient la ratification du « paquet énergie-climat » pour la fin de l'année 2008, en prévision de la Conférence de Copenhague de décembre 2009 pour laquelle la France milite pour une affirmation du « rôle central » du FEM dans l'architecture financière internationale du changement climatique,.**

L'action de la France à travers ces **engagements internationaux** poursuit une triple ambition⁵⁵ :

- Mettre en œuvre de manière exemplaire ses engagements au titre de Kyoto et viser à terme une division par quatre des émissions de gaz à effet de serre. Cette réduction par quatre se traduit par une baisse de 3% par an des émissions ;
- Confirmer le bon positionnement international de la France et de l'Europe dans la lutte contre le changement climatique, à travers la recherche et la diffusion des technologies propres, en préparant les négociations internationales post 2012 ;
- Faire de la lutte contre le changement climatique un atout pour la compétitivité de la France et de l'Europe, en encourageant les comportements et initiatives, et en développant des technologies nouvelles.

Dans ce cadre, le **Document de politique transversale de lutte contre le changement climatique**⁵⁶ présente l'ensemble des programmes et actions français concourant à la lutte contre le réchauffement climatique et définit quatre axes d'intervention prioritaires, dont un axe international : « affirmer sur la scène internationale l'engagement de la France face au défi Climat et son rôle d'impulsion, en maintenant un haut niveau d'expertise et en restant une force de proposition ». Le « haut niveau d'expertise » souhaité par le Document de politique transversale fait défaut : la France éprouve une réelle difficulté à mobiliser une expertise sectorielle (réseaux de chercheurs, opérateurs, etc.) dans le cadre des réflexions et activités du FEM. Ce Document de politique transversale insiste également sur la participation française à des mécanismes de transfert de technologies et de renforcement des capacités dans les pays en développement. Cette implication fait également partie des engagements de la France dans le cadre du protocole de Kyoto ; la participation française au FEM y contribue.

Par ailleurs, le changement climatique constitue un élément clé de la **Stratégie Nationale de Développement Durable** (SNDD) de la France, adoptée en 2003 et actualisée en novembre 2006. La France avait déjà adopté une telle stratégie en 1997, mais cette tentative est restée « un exercice de réflexion sans lendemain opérationnel »⁵⁷. La SNDD pour 2003-2008 se veut donc tournée vers l'action. Elle s'appuie sur trois éléments : (i) des objectifs clés et principes directeurs, (ii) des programmes d'actions et (iii) des « indicateurs phares » de développement durable :

- Quatre objectifs stratégiques sont avancés par la SNDD : i) la protection de l'environnement, ii) l'équité sociale et la cohésion, iii) la prospérité économique et, iv) la volonté d'assumer les responsabilités internationales de la France. Quatre principes directeurs complètent cet engagement : i) participation des entreprises et des partenaires sociaux, ii) cohérence des politiques et gouvernance, iii) intégration des politiques et, iv) exploitation des meilleures connaissances disponibles.
- Dix Programmes d'actions sont définis, dont le dixième dédié à l'action internationale. Pour ce programme particulier, l'intention est d'intégrer des objectifs du développement durable dans les instruments de l'aide française, notamment par l'orientation du FFEM vers des projets de développement durable en synergie avec les enjeux de l'environnement mondial (para. I.A.5). Le

⁵⁵ Discours du Président Chirac, 15 février 2005.

⁵⁶ Projet de Loi de Finances pour 2008, Document de politique transversale - Lutte contre le changement climatique (Version du 15 octobre 2007).

⁵⁷ Source : Stratégie nationale de développement durable (30 juin 2003), Introduction.

renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement est également mis en avant (para. I.B.2) à travers notamment :

- le renforcement de l'efficacité des accords multilatéraux environnementaux ;
 - le renforcement du PNUE, préfiguration d'une future ONU ;
 - le renforcement de l'adhésion à l'approche du développement durable par les biens publics mondiaux.
- Enfin, douze « indicateurs phares » de développement durable sont définis, notamment en matière de développement économique, changement climatique et énergie propre, conservation et gestion des ressources naturelles, et pauvreté dans le monde.

Une expertise française existe dans le domaine du changement climatique ; mais elle est essentiellement mobilisée et active à l'échelle nationale ou dans le cadre de la coopération bilatérale de terrain. Elle est peu au fait des travaux du FEM et peu préparée à y contribuer (faible réseautage dans les agences de mise en œuvre, absence d'une stratégie de lobbying pour les intérêts scientifiques français, méconnaissance des pratiques des organisations multilatérales). L'objectif de la SNDD en termes de « volonté d'assumer les responsabilités internationales de la France » en est affecté.

Enfin, le **Plan Climat 2004-2012** définit des actions nationales de prévention du changement climatique pour les années à venir. Il décline des mesures dans tous les secteurs de l'économie et de la vie quotidienne des français, en vue d'économiser 54 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an à l'horizon 2010. Le Plan Climat fait suite au Programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) adopté en janvier 2000⁵⁸. Le Plan Climat a été actualisé en 2006 (renforcement de certaines mesures de 2004 et mesures nouvelles)⁵⁹. Cette actualisation était notamment justifiée par l'évolution du prix de l'énergie, l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto en février 2005 et l'émergence d'un marché mondial du CO₂.

Le Plan Climat est essentiellement tourné vers les acteurs en France, avec des objectifs d'économies d'équivalents CO₂ sur le territoire français. Les interventions FEM sont cohérentes avec l'objectif global du Plan.

Le Paquet « énergie-climat » de l'Union Européenne

A l'échelle européenne, le « paquet énergie-climat » présenté par la Commission européenne en janvier 2008 définit les « objectifs 3x20 pour 2020 » (20% de réduction de gaz à effet de serre - 30% en cas d'accord international ; 20% d'énergies renouvelables ; 20% d'amélioration de l'efficacité énergétique). Bien que le paquet fasse l'objet de discussions tendues, notamment en raison de la crise économique, un consensus prédomine sur une majorité d'éléments, concernant notamment l'objectif de 20% de renouvelables⁶⁰, l'efficacité énergétique (malgré l'absence de critères contraignants), le développement des technologies de captage et le stockage du CO₂.

La principale pierre d'achoppement réside sur le système ETS (European trading system) de mise aux enchères des quotas d'émissions de CO₂. Les nouveaux Etats membres de l'UE, particulièrement la Pologne et les pays baltes, ont fait part de leurs réticences à

⁵⁸ Le Programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) a été adopté en janvier 2000. Le second bilan annuel de la mise en œuvre du PNLCC avait montré un engagement insuffisant pour assurer le maintien des émissions françaises de gaz à effet de serre sous l'objectif de Kyoto à l'horizon 2010. En outre, le PNLCC reposait à 40 % sur des mesures de taxation de l'énergie, que le précédent gouvernement avait finalement renoncé à mettre en œuvre. D'autres estimations ou objectifs du programme se sont avérés erronés ou peu réalistes (ex : multiplication du fret ferroviaire par deux en dix ans). En réponse, il avait été décidé l'élaboration d'un plan complet définissant des actions nationales de prévention du changement climatique pour les années à venir : le Plan Climat 2004-2012.

⁵⁹ MEEDDAT, Actualisation 2006 du Plan Climat 2004-2012 (13 novembre 2006).

⁶⁰ La pertinence d'imposer que la moitié de ces sources renouvelables d'énergie soient composées de biocarburants est toutefois de plus en plus contestée.

signer un accord qui ne prendrait pas suffisamment en compte les intérêts de leurs industries les plus émettrices de CO₂. Ces pays insistent donc pour la mise en place de mécanismes de solidarité et de progressivité conséquents. Alors que la Commission européenne, le Parlement européen et la France considèrent que l'ensemble des quotas doit être mis aux enchères à partir de 2013, l'Allemagne, l'Italie et la Pologne défendent le concept de progressivité jusqu'en 2020. De plus, tandis que la commission Environnement du Parlement européen a voté en octobre 2008 en faveur du transfert d'une fraction des revenus vers les PED afin de lutter contre le réchauffement climatique, les Etats membres se montrent actuellement rétifs à tout système communautaire qui leur imposerait une gestion trop encadrée des ressources ETS.

Les députés français ont insisté le 18 novembre sur la nécessité de parvenir à un accord européen au plus vite⁶¹. Les décisions du Conseil des 11 et 12 décembre 2008 ont confirmé l'engagement européen dans le cadre du « Paquet Energie Climat », tout en assouplissant des modalités et délais de mise en œuvre dans un certain nombre de cas et en confirmant le fait que tout engagement au-delà de 20% de réduction des émissions serait lié à un accord international contraignant également les autres pays émetteurs.

Les négociations internationales

Des négociations internationales post-Kyoto ont eu lieu à Poznan (Pologne) du 1^{er} au 12 décembre 2008. Poznan est une étape importante vers la Conférence de Copenhague de décembre 2009 pour laquelle la France milite en faveur de l'affirmation du « rôle central » du FEM au sein de l'architecture financière internationale du changement climatique⁶².

- A l'issue de la Conférence de Poznan, les versions provisoires des décisions de la conférence des parties (CP14)⁶³ encouragent les pays développés à contribuer à la 5^{ème} reconstitution du FEM. Elles soutiennent la prise en compte des conclusions de l'évaluation à mi-parcours du DAR, afin de faciliter l'accès des PMA aux financements du FEM. Elles encouragent également les agences d'exécution à opérer avec plus d'efficacité et de transparence.
- Parallèlement, le Conseil du Fonds d'Adaptation⁶⁴ a obtenu la capacité de traiter directement avec les Parties de la Convention sans passer par le Secrétariat ou les agences de mise en œuvre du FEM.

Ceci suggère que le FEM et ses institutions – qui ont joué un rôle pionnier dans la prise en charge collective d'enjeux environnementaux mondiaux – font actuellement l'objet de manœuvres de contournement plus ou moins explicites à l'initiative de membres des deux principaux groupes de partenaires qu'il réunit : certains pays en développement tentent par le Fonds d'Adaptation de promouvoir des instruments dotés d'un mode de gouvernance qu'ils considèrent comme étant plus largement sous leur contrôle alors que certains pays développés financent des instruments tels que les Climate Investment Funds⁶⁵ ou de nouveaux instruments bilatéraux évoqués plus loin.

⁶¹ Le 18 novembre 2008, la commission chargée des Affaires européennes a adopté un rapport d'information sur le paquet énergie climat. Le document reprend les objectifs 3x20 du paquet énergie climat mais s'oppose à l'automatisme d'un passage de 20 à 30% de réduction de gaz à effet de serre en cas d'accord international. Les députés estiment qu'il faudrait au préalable vérifier que les pays développés et émergents fournissent suffisamment d'efforts pour rejoindre l'objectif de 30%. Le rapport se prononce en revanche contre une mise aux enchères progressive des quotas du secteur électrique pour la période 2013-2020. Enfin, le rapport se prononce en faveur de l'affectation d'une partie du produit des enchères du système ETS vers les pays en développement, sans pour autant préciser les proportions d'un tel transfert.

⁶² Expert Group on Investment and Finance of the Environment Council, *The internal financial dimension of climate change – second discussion – EGIF's input* (novembre 2008).

⁶³ Sources : http://unfccc.int/files/meetings/cop_14/application/pdf/cp_fm.pdf et http://unfccc.int/files/meetings/cop_14/application/pdf/cp_gef.pdf

⁶⁴ Ce fonds était jusqu'à présent géré par le Secrétariat mais régi par un Conseil spécifique dans lequel la représentation des pays en développement était proportionnellement plus importante.

⁶⁵ Les Climate Investment Funds gérés par la Banque Mondiale comprennent le Clean Technology Fund et le Climate Strategy Fund.

Engagements français en matière de biodiversité

Principaux constats (J3.3)

- ⇒ **La SNB lutte contre la perte de diversité biologique sur le territoire français (métropole et Outre-mer). Comme pour le Plan Climat, les interventions FEM sont cohérentes avec l'objectif global de la SNB.**

En application des recommandations de la Convention pour la diversité biologique, la France a lancé sa **Stratégie nationale pour la biodiversité** (SNB) en décembre 2005⁶⁶. La SNB a pour objectif le maintien et le développement d'espaces naturels diversifiés et leur bon fonctionnement, ainsi que la conservation des espèces sauvages et des ressources génétiques. Elle affiche plus précisément l'ambitieux objectif de « stopper la perte de biodiversité d'ici 2010 ».

La SNB est intégrée à la SNDD dont elle constitue le volet sur la diversité biologique. La SNB intègre dans un cadre unique l'ensemble des actions contribuant à enrayer la perte de biodiversité d'ici 2010 sur le territoire français. Sept plans d'action sectoriels ont été adoptés par le gouvernement en 2006, dans les secteurs de l'agriculture, du patrimoine naturel, des infrastructures de transports, de l'urbanisme, des territoires, de la mer et de l'action internationale. Trois nouveaux plans d'action ont été adoptés par la suite, en faveur de la biodiversité dans les secteurs de la forêt, de la recherche et de l'outre-mer. La biodiversité devenait une politique transversale, concernant tous les secteurs d'activité, dotés dorénavant chacun d'une feuille de route révisable tous les deux ans. A l'international, des moyens importants ont été dégagés pour la conservation de la biodiversité globale, notamment forestière.

Un bilan d'activité de la SNB est présenté chaque année. Tous les deux ans (fin 2007, fin 2009), ce bilan est adossé à une analyse plus complète des indicateurs nationaux de la biodiversité et constitue un rapport national sur la biodiversité et son évolution.

Notons également que la **SNDD** soutient un renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement, qui puisse inclure le soutien à la création d'un mécanisme international d'expertise scientifique sur la biodiversité. Cette attente a récemment été opérationnalisée, avec la mise en place de l'IpBes (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), véritable « GIEC de la biodiversité » lancé à l'issue de la Conférence de Bonn de mai 2008.

Contribution aux principes de la Déclaration de Paris

Principaux constats (J3.5)

- ⇒ **Appropriation : la question de pertinence de ce principe doit être posée dans le cas des biens publics mondiaux : doit-on attendre du partenaire un niveau de priorité égal à celui des bailleurs?**
- ⇒ **Harmonisation : le principe même d'une contribution française au multilatéral s'inscrit dans cette ligne. De plus, le cofinancement FFEM-FEM illustre l'effectivité d'une harmonisation des interventions entre la France et le FEM. L'approche programme est également une démarche en ligne avec le principe d'harmonisation**
- ⇒ **Alignement sur les procédures du partenaire : le FEM est ici dépendant des pratiques de ses agences de mise en œuvre. L'alignement sur les priorités du partenaire est soutenu dans le cadre du DAR (2 programmes du FEM y sont dédiés).**
- ⇒ **Responsabilité mutuelle et gestion axée sur les résultats sont au cœur des objectifs assignés au DAR (notion de performance).**

« Assurer un environnement durable » constitue le 7^{ème} Objectif de Développement du Millénaire. Cette formulation générale renvoie à l'ensemble des engagements sectoriels

⁶⁶ Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Stratégie nationale de la biodiversité, Rapport d'activité 2006.

pris dans le cadre des Conventions internationales sur l'environnement. Ces Conventions prévoient la mobilisation de financements nécessaire pour aider les pays pauvres à les mettre en œuvre de manière à préserver leur environnement et gérer rationnellement leurs ressources naturelles, condition d'un développement durable⁶⁷.

Un aspect important dans les réformes du FEM a consisté dans le rapprochement du Secrétariat avec les pays bénéficiaires ; ceci a favorisé un rôle plus important du FEM dans le dialogue sur la coordination au niveau national et régional. La mise en place du DAR a notamment été un facteur déterminant dans ce processus. Il a en effet permis de redonner aux pays bénéficiaires un rôle central dans la planification, la sélection et l'interaction avec les entités d'exécution des projets FEM. Afin d'assurer une bonne compréhension de leur rôle, le FEM a entrepris deux programmes :

- le Dialogue national a appuyé huit rencontres régionales visant à recueillir l'avis des pays ;
- le Programme Support-Pays a pour but de renforcer les capacités des pays à travailler avec le FEM.

Une question n'est pas réellement posée : dans quelle mesure des pays qui rencontrent de grandes difficultés à faire face aux priorités locales immédiates (sécurité alimentaire, santé et éducation de base, entretien des infrastructures élémentaires) sont-ils réellement susceptibles de s'investir dans (de s'approprier) des politiques visant à traiter des enjeux mondiaux et/ou à se prémunir contre des risques à long terme ? On fait l'hypothèse que l'on pourra motiver les acteurs locaux en leur montrant les bénéfices d'une gestion durable des ressources. A court terme, toutefois, il est très probable que dans la plupart des cas une gestion destructrice des ressources soit plus rentable qu'une gestion durable, sinon on comprend mal pourquoi tant d'écosystèmes ont été détruits. Il est également probable, et d'ailleurs parfaitement rationnel de leur point de vue, que des populations pauvres et vulnérables et les gouvernements qui les représentent raisonnent à plus court terme que les populations riches dont les priorités sont portées par les bailleurs de fonds. Cette divergence probable des horizons de préoccupation entre partenaires⁶⁸ ne semble pas être prise en considération lorsque l'on applique les principes d'appropriation et d'alignement à des programmes concernant les enjeux publics mondiaux tels que la biodiversité ou le changement climatique.

Le FEM a renforcé sous FEM-4 ses dispositifs de communications avec les pays partenaires. Il a notamment créé une Unité des affaires extérieures et des communications pour recevoir les questions des pays bénéficiaires, soit par téléphone ou par courriel. Cette unité mise sur la communication directe avec les points focaux nationaux du FEM afin que les pays soient mieux informés des activités du FEM et aient un accès direct au Secrétariat du Fonds pour faire valoir les défis et difficultés rencontrés sur le terrain. Le FEM a aussi créé une page pays sur internet, permettant aux pays de suivre en ligne le statut et l'historique de leurs demandes de financement. Cette unité peut compter sur des capacités multilingues, dont le français, parlé par quelques uns de ses représentants.

⁶⁷ Source : CICID, Stratégie sectorielle protection de l'environnement (juin 2005)

⁶⁸ Rationnellement, les décideurs appliquent à leurs décisions des taux d'actualisation implicites (décote attribuée à la valeur accordée aux bénéfices futurs par rapport aux coûts immédiats). Ces taux d'actualisation sont d'autant plus élevés qu'ils s'appliquent à un acteur vulnérable dans un environnement incertain. Les pays riches et les pays pauvres et instables appliquent donc des taux d'actualisation différents dans l'élaboration de leurs politiques, d'où la difficulté de faire converger leurs intérêts objectifs pour les enjeux environnementaux globaux.

QUESTION 4 : Les orientations stratégiques décidées sous FEM4 convergent-elles avec les priorités françaises ?

Le DAR tente d'introduire une démarche de transparence et de prise en compte des priorités environnementales dans l'allocation de ressources. Il est encore tôt pour apprécier l'effectivité de ces objectifs. Néanmoins, certaines faiblesses ont d'ores et déjà été identifiées concernant les indicateurs d'allocation (insuffisamment liés aux problématiques environnementales) et la capacité des pays partenaires à accéder aux financements (lourdeur du régime d'allocations collectives et de la règle de l'examen des ressources à mi-parcours).

L'application du DAR conduit à une diminution relativement limitée de la part allouée à l'Afrique sub-saharienne.

L'approche programme, encore expérimentale, peut potentiellement renforcer l'accès aux ressources, l'efficacité, l'efficacités et de pertinence des interventions. La concrétisation de ces potentialités requerra un renforcement des moyens du Secrétariat du FEM.

A l'échelle des projets, la France exploite l'expérience du FFEM pour apprécier les fiches de projet et prendre position sur les orientations du FEM. A l'inverse, l'apprentissage des expériences FEM par les acteurs français est contraint par la difficulté de ces derniers à participer aux initiatives multilatérales (voir Q7 et Q8).

Attentes stratégiques, fonctionnelles et opérationnelles de la France pour le FEM

Principaux constats (J4.3)

- ⇒ **Les priorités françaises pour le FEM sont essentiellement exprimées à l'occasion des Conseils du FEM, de façon orale ou en réponse écrite aux textes de préparés par le Secrétariat.**

L'analyse des communications de la France au FEM, depuis les premières négociations de FEM-4 jusqu'à aujourd'hui, permet d'illustrer ses attentes stratégiques, fonctionnelles et opérationnelles pour le FEM.

Concernant les principes stratégiques du FEM, la France insiste sur le lien entre environnement et développement qui doit constituer un objectif prioritaire du FEM dans tous ses domaines d'opération. Le renforcement de ce lien et une approche intégrée des ressources naturelles doivent se faire en particulier au profit des PMA, notamment d'Afrique.

La position française quant à l'architecture et aux modalités de fonctionnement du FEM est articulée autour de points suivants :

- la préservation, voire l'accroissement de la part des ressources consacrées à l'Afrique, notamment aux PMA sub-sahariens. La répartition pré-DAR des ressources du FEM profitait d'abord à une vingtaine de pays émergents ou en développement, au détriment des PMA et de l'Afrique francophone. Pour la France, le DAR devait garantir une « équité⁶⁹ » plus importante tout en répondant aux enjeux d'environnement mondial.
- une allocation des ressources gouvernée d'abord par des performances environnementales;
- une allocation guidée par la qualité des projets;
- la nécessité d'ajuster cette allocation en fonction d'autres critères essentiels:
 - la performance des agences de mise en œuvre dans l'exécution des projets FEM dans chaque pays;

⁶⁹ La notion d'équité dans ce contexte n'est toutefois pas définie.

- la coordination des interventions du FEM, avec celle des autres bailleurs, au regard des capacités et des besoins de chaque pays.

En termes de réformes opérationnelles, les attentes exprimées par la France étaient les suivantes :

- L'effort d'évaluation doit être étendu à l'ensemble de l'activité du FEM. Ses résultats doivent être communiqués périodiquement au Conseil.
- La France soutient les recommandations du PNUD sur la nécessité d'améliorer la contribution du STAP (Proposal of the Executive Director of UNEP on Enhancing the Impact of the Scientific and Technical Advisory Panel).
- Implication du secteur privé : il s'agit de mettre en place des mécanismes pragmatiques et innovants d'implication du secteur privé, garants d'un effet de levier important en termes de cofinancement en particulier (articulation avec la "Public-Private Partnership Initiative" décidée au Conseil de juin 2007).
- Nécessité d'une réflexion plus avancée sur les interactions entre agences de mise en œuvre et agences d'exécution : principe de l'avantage comparatif entre agences, assorti d'éléments de souplesse.
- Renforcer les approches plurisectorielles et trans-sectorielles
- Mettre au point des mécanismes de collaboration spécifiques et anticipatifs en Afrique pour que ces pays apprennent à mieux tirer partie du FEM.
- Meilleures articulations des actions environnementales avec la stratégie de développement économique du pays pour assurer la durabilité ;
- Renforcement du point focal FEM dans chaque pays (meilleur monitoring).

Contribution du DAR un accès plus transparent et prévisible aux ressources FEM par les pays bénéficiaires

Principaux constats (J4.3)

- ⇒ **Le DAR a posé des difficultés d'accès au financement pour certains pays.**
- ⇒ **En particulier, les pays recevant des allocations collectives jugent le processus de financement FEM trop lourd en comparaison des financements reçus.**
- ⇒ **Ce handicap est accentué par la règle de l'examen de mi-parcours des ressources allouées, pour laquelle les pays ne peuvent accéder qu'à 50% des ressources pendant les deux premières années de la reconstitution.**
- ⇒ **Le design et les règles du DAR sont trop complexes pour le type de réseau sur lequel le FEM s'appuie, ce qui a nuit aux objectifs de transparence et d'accessibilité visés par le DAR.**

Les recommandations de la troisième reconstitution des ressources du FEM demandaient au Secrétariat de « travailler en collaboration avec le Conseil pour établir un mécanisme qui permette de répartir au mieux les ressources limitées du FEM entre les domaines d'intervention et à l'intérieur de ceux-ci afin que les financements alloués aient le plus grand impact possible sur l'amélioration de l'environnement mondial et favorisent l'adoption de politiques et méthodes environnementales rationnelles à l'échelle mondiale⁷⁰. En outre, les recommandations pratiques prévoient que « le mécanisme retenu permettra d'affecter des ressources aux pays et aux priorités arrêtées en matière d'environnement mondial, selon des critères de performance. Il prévoira différents niveaux et types d'aide, déterminés par une évaluation transparente des aspects des capacités, des politiques et des pratiques des pays qui se prêtent le mieux à une intervention efficace du FEM. Tous les pays membres devront être tenus informés de la façon dont sont prises les décisions d'allocation des ressources ⁷¹ ». Sur la base de ces recommandations, le

⁷⁰ Tiré de : GEF/C.27/Inf.8/Rév.1 (Octobre 2005) Le dispositif d'allocation des ressources FEM.

⁷¹ Ibid.

Conseil du FEM a approuvé la création du Dispositif d'Allocation des Ressources (DAR) lors de sa réunion du 30 août et 1er septembre 2005, pour les deux domaines d'intervention que sont la diversité biologique et les changements climatiques.

Le DAR repose sur deux grands principes : la capacité des pays de contribuer à préserver le patrimoine environnemental de la planète (mandat du FEM) et la performance de pays dans l'atteinte des résultats (performance des politiques nationales et existence d'un climat propice à la bonne exécution des projets FEM). Ces deux principes sont conjugués sous le DAR par l'application des deux indices suivants :

- l'indice de potentialité du FEM (IPF) : mesure de la capacité d'un pays à contribuer à l'amélioration de l'environnement mondial dans les domaines d'intervention de la biodiversité⁷² et du changement climatique⁷³; et
- l'indice de résultat du FEM (IRF) : mesure des capacités, politiques et pratiques d'un pays qui se prête à la bonne mise en œuvre des programmes et des projets du FEM. Cet indice est composé de trois indicateurs : (1) l'indicateur de performance du portefeuille (IPP)⁷⁴; (2) l'indicateur d'évaluation de la politique et des institutions environnementales nationales (EPIEN)⁷⁵; et (3) l'indicateur du cadre institutionnel (ICI)⁷⁶.

Pour chaque domaine d'intervention, le DAR prévoit que 75% des ressources soient attribuées sur une base individuelle, les 25% restants alimentant une enveloppe collective réservée aux pays qui auraient obtenu les allocations les plus faibles par application de la formule (jusqu'à concurrence d'un million USD par domaine d'intervention).⁷⁷

Lors de la quatrième reconstitution, l'instauration du DAR a provoqué des réactions divergentes parmi les membres du Conseil et les pays bénéficiaires. Le DAR était fortement soutenu par les USA ; la France et d'autres pays européens l'ont également appuyé. Les arguments avancés insistaient sur la plus grande cohérence, prévisibilité, transparence et équité dans les financements FEM, ainsi que sur une allocation plus directement liée aux critères environnementaux⁷⁸. Malgré cet objectif de transparence, le

⁷² Dans le domaine de la diversité biologique, l'IPF mesure les retombées positives sur le patrimoine écologique mondial des activités d'un pays en faveur de la diversité biologique. Il reflète la répartition complexe et extrêmement variable des espèces et des menaces auxquelles elles sont confrontées dans les écosystèmes de la planète, à la fois au sein des pays et au-delà de leurs frontières nationales. Il tient compte de l'abondance de données sur certains aspects de la diversité biologique, s'appuyant alors sur des indicateurs détaillés, et reconnaît parallèlement les lacunes de l'information dans d'autres domaines pour lesquels il ne dispose que d'indicateurs généraux. Il correspond aux cibles de la Convention sur la diversité biologique (CDB) à l'horizon 2010.

⁷³ Dans le domaine des changements climatiques, l'IPF mesure les progrès réalisés au niveau mondial du fait des mesures d'atténuation du changement climatique engagées par un pays. Il illustre les objectifs des programmes d'opérations du FEM dans ce domaine, à savoir les priorités à long terme d'atténuation des effets des changements climatiques.

⁷⁴ Cet indicateur est affecté dans l'IRF d'un facteur de pondération de 10 % réparti par moitié entre un indicateur élaboré à partir de la note attribuée aux projets du FEM dans l'Examen de l'état d'avancement des projets, et un second indicateur reposant sur les notes données aux projets environnementaux de la Banque mondiale par le Département de l'évaluation des opérations dans les rapports d'achèvement des projets.

⁷⁵ Cet indicateur est affecté dans l'IRF d'un facteur de pondération de 70 % basé sur l'indicateur de viabilité écologique des politiques et des institutions de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) de la Banque mondiale ; et,

⁷⁶ Cet indicateur est affecté dans l'IRF d'un facteur de pondération de 20 % et qui correspond à la moyenne des cinq indicateurs du module « Gestion et institutions du secteur public » de la CPIA.

⁷⁷ Les allocations attribuées à ce groupe sont constituées des ressources disponibles par domaine qui ne sont ni exclues du DAR, ni attribuées aux pays à titre individuel. Lorsqu'un projet est approuvé, le montant du financement du FEM et les frais de gestion associés sont déduits des *allocations indicatives individuelles* ou de la *limite supérieure* applicable au régime collectif. Chaque pays possédant une allocation individuelle ne peut recevoir plus de 50% de son allocation durant les deux premières années du FEM-4. Source : GEF/C.27/Inf.8/Rév.1 (Octobre 2005) Le dispositif d'allocation des ressources du FEM.

⁷⁸ MINEFI, Fiche

dispositif a amené une certaine confusion auprès des pays bénéficiaires, ayant une compréhension limitée de son application. Pour répondre à ce besoin, le FEM a entrepris des activités d'information et de communication en appuyant huit réunions de concertation sous-régionales pour présenter le DAR aux points focaux techniques et politiques des pays bénéficiaires, leur fournir des conseils et solliciter leurs réactions au Programme d'aide aux points focaux nationaux⁷⁹.

Malgré cet effort, il existe encore des lacunes dans le niveau de connaissance des procédures FEM par les points focaux. Ceci affecte leur capacité institutionnelle ainsi que celle des promoteurs de projets, d'où une contrainte sur la capacité à initier les demandes de projet au FEM. Cet effet est le plus apparent dans les pays éligibles aux allocations collectives, les PMA, et l'Afrique sub-saharienne.

Un des avantages du DAR réside dans la responsabilisation des pays bénéficiaires en termes de priorisation des allocations de fonds FEM (rôle renforcé dans la sélection de leurs projets). En parallèle, le pouvoir des entités d'exécution traditionnelles de mise en œuvre du FEM a été réduit. Ce changement a eu deux impacts significatifs sur la mise en œuvre de projets :

- Premièrement, étant données les limites associées aux ressources disponibles par pays sous le DAR et le rôle clé joué par le point focal FEM dans la sélection des projets, une des tendances a été de favoriser les projets mis en œuvre par les instances gouvernementales et publiques, parfois au détriment de l'implication de la société civile et du secteur privé. Ces deux acteurs avaient pourtant été identifiés comme des acteurs clés pour la mise en œuvre effective des Conventions.
- Deuxièmement, le DAR a eu un impact sur la distribution des allocations entre entités d'exécution et sur leurs avantages compétitifs sur le terrain. Le PNUD dispose d'un réseau de bureaux locaux bien établi dans les pays bénéficiaires ; il a donc un lien plus direct avec les gouvernements de ces pays et avec leurs points focaux FEM, et est donc très bien placé pour promouvoir ou s'insérer dans des projets auprès des autorités nationales. Contrairement au PNUD, le PNUE a une approche plutôt globale et régionale et ne bénéficie pas de représentation dans les pays bénéficiaires, ce qui a grandement affecté sa part du portefeuille sous le DAR, ses gains en frais de gestion, et donc sa propre capacité à gérer de tels projets (perte de l'apport du FEM pour couvrir ses coûts de ressources humaines au siège ou dans ces bureaux régionaux, ses coûts de fonctionnement, etc). Quant à la Banque Mondiale, elle dispose elle aussi d'un bon réseau de bureaux locaux. Cependant, le DAR, en limitant sévèrement les ressources disponibles dans la grande majorité des pays, a de facto réduit l'intérêt de la Banque pour les projets FEM. En effet, la Banque mondiale requiert en général des investissements de plus grande envergure pour rencontrer ses propres critères de coût-efficacité.

Enfin que selon la DGTPE, « le DAR entraîne une modification du profil des projets : si en moyenne annuelle et en part globale pour l'Afrique sub-saharienne, les allocations varient peu, la mise en place du DAR limite la taille des projets en affectant des allocations maximales quadri-annuelles, dont 50% au maximum sont mobilisables lors des deux premières années d'une reconstitution. A titre d'exemple, à la mise en œuvre d'un gros projet en 10 ans devra se substituer la mise en œuvre de plusieurs petits projets respectant le plafond de l'allocation indicative du récipiendaire concerné »⁸⁰.

⁷⁹ GEF/C.30/11 (November 2006) Progress Report on Implementing the RAF.

⁸⁰ DGTPE, Note sur l'impact de la mise en œuvre du cadre d'allocation des ressources basé sur la performance pour les fenêtres biodiversité et changement climatique du FEM (sans date).

Efficacité du DAR dans l'allocation des ressources en biodiversité et changement climatique

Principaux constats (J4.2)

- ⇒ **Il est encore trop tôt pour déterminer l'efficacité du DAR dans l'allocation des ressources.**
- ⇒ **Le taux d'utilisation des allocations est actuellement très bas, ce qui indique que les pays font face à des difficultés d'accès au financement à travers le DAR.**
- ⇒ **Les indicateurs d'allocation sont calculés sur des bases incomplètes. Le calcul gagnerait à une prise en compte d'approches plus complètes des problématiques de la diversité biologique et des changements climatiques.**
- ⇒ **Toutefois, le DAR constitue une première étape pour l'établissement d'un mécanisme de distribution des fonds transparent qui donne la priorité à une distribution liée aux enjeux environnementaux plutôt qu'à la capacité gouvernementale et macro-économique.**

La revue de mi-parcours du DAR⁸¹ estime qu'il est encore trop tôt pour déterminer son efficacité dans l'allocation des ressources. Toutefois, les évaluateurs ont noté que le DAR encourage davantage l'étalement des ressources sur plusieurs pays, ce qui mène de facto à de plus petits projets. Ceci est démontré par la hausse des projets de moyennes envergure de 5,5% pour FEM-3 à 9,5% pour FEM-4. Dans un processus déjà considéré comme lourd et long, ceci peut être interprété comme une réduction de l'efficacité des projets financés⁸².

Depuis la quatrième reconstitution, les allocations de groupe disponibles pour la diversité biologique et les changements climatiques ont été utilisées dans des proportions sensiblement plus faibles que les allocations nationales correspondantes. Le tableau 12 présente la distribution de l'utilisation des ressources pour ces deux domaines d'intervention.

Tableau 12 : Utilisation des allocations du DAR en millions USD (au 3 mars 2008)⁸³

	Allocation Pays et Groupe	Utilisation	En préparation	Disponible	Disponible /allocation %
Biodiversité					
Allocation pays	753.200	174.149	134.335	444.716	59%
Allocation de groupe	146.800	13.120	23.698	109.982	75%
Exclusion Régionale et Globale	50.00	8.761	0.550	40.689	82%
Total biodiversité	950.000	196.029	158.583	595.387	63%
Changement climatique					
Allocation pays	751.400	172.233	87.764	491.403	65%
Allocation de groupe	148.600	4.397	13.996	130.206	87%
Exclusion Régionale et Globale	50.000	23.138	2.100	24.762	50%
total changement climatique	950.000	199.768	103.861	646.371	68%

⁸¹ GEF/C.33/Inf.4 (March 2008) Progress Report on the Implementation of the RAF.

⁸² GEF/ME/C.34/2 (October 2008) Mid-term Review of the Resource Allocation Framework.

⁸³ Source: GEF/C.33/Inf.4 (March 2008) Progress Report on the Implementation of the RAF.

Le calcul des indicateurs d'allocation du DAR pose également certains problèmes :

- Pour la diversité biologique, le calcul crée un déséquilibre entre la diversité biologique marine et terrestre. De plus, les données sur la diversité souffrent de plusieurs lacunes (concernant notamment l'eau douce, les régions arides, et les invertébrés). De plus, le calcul ne tient pas compte de l'agro-diversité et de la biosécurité, deux axes d'intervention en théorie couverts par le FEM. Les résultats de l'étude Delphi, suggèrent de ne pas inclure ces deux secteurs dans l'équation. Leur prise en compte modifierait la distribution des ressources individuelles et collectives.
- Pour les changements climatiques, une des plus grandes faiblesses reprochée à l'indice tient à l'absence de prise en compte de la problématique d'adaptation. Par ailleurs, le calcul de l'indice omet certains secteurs, et il ne fait pas la distinction entre GES et intensité d'énergie.
- Le calcul de l'indicateur de performance est aussi victime de lacunes, ce qui affecte la motivation des pays à améliorer leur performance. De plus, la majorité des pays participants a une mauvaise compréhension de la notion de performance dans le cadre du FEM. Enfin, une pondération trop prononcée de ce critère pourrait nuire à la valorisation du critère de potentiel environnemental⁸⁴.

Ces lacunes dans le calcul ont un impact sur les indicateurs d'allocation et a fortiori sur la distribution régionale des fonds. Par exemple pour les changements climatiques, les pays émetteurs de GES sont plutôt les pays disposant d'une base économique industrielle (Inde, Chine, Brésil). Par contre, les pays les plus vulnérables aux impacts des changements climatiques ayant un plus grand besoin d'adaptation sont les pays les plus pauvres en Afrique et en Asie.

Quel poids donné à l'Afrique dans l'allocation des ressources ?

Principaux constats (J4.4)

- ⇒ **La stratégie CICID pour l'environnement accorde une priorité explicite à l'Afrique.**
- ⇒ **La France relaie cette priorité au Conseil du FEM ; elle voit dans le DAR un instrument de rééquilibrage des allocations en faveur de cette région.**
- ⇒ **L'application du DAR conduit néanmoins à une diminution relative de la part allouée à l'Afrique sub-saharienne mais cette réduction est limitée et variable selon les pays.**

La stratégie CICID pour l'environnement de 2005 définit des critères de sélection dans l'allocation des fonds. La stratégie précise que, si le programme géographique doit se concentrer sur un nombre limité de pays, cette concentration doit s'appuyer sur des critères objectifs : priorités retenues dans les DSRP et DCP, richesse intrinsèque (biodiversité notamment) et besoins des pays, crédibilité de la gouvernance et des politiques environnementales mises en place, soutien à l'approche régionale.

Le CICID justifie la priorité accordée à la ZSP et à l'Afrique par :

- la situation environnementale en Afrique où la pression sur les ressources naturelles est très forte.
- le cas particulier des pays d'Afrique subsaharienne francophone où les bailleurs sont globalement moins présents qu'en zone anglophone.
- les relations historiques entre la France et l'Afrique francophone et l'importance du réseau de coopération qui doit permettre un soutien actif à l'élaboration de politiques sectorielles et environnementales. Le CICID estime que la France joue désormais dans ce domaine un rôle de bailleur de fonds bilatéral important et de plaidoyer auprès de la communauté internationale.

⁸⁴ GEF/ME/C.34/2 (October 2008) Mid-term Review of the Resource Allocation Framework.

Le CICID module également les appuis suivant une typologie par zone géographique :

- Pays à politique sectorielle pertinente et soutenable et/ou à processus de planification environnementale : pourraient relever d'une approche-programme sur la base du critère de performance.
- Pays à politique sectorielle embryonnaire relevant d'une coopération ciblée : intervention sous forme d'aide projet pour des actions ciblées essentiellement.
- Pays en crise et post-conflit : appui ciblé et coordonné sur les besoins des populations pour les aider à rationaliser rapidement leurs modes de gestion des ressources naturelles. Des interventions ponctuelles peuvent aussi être nécessaires.
- Approche régionale : poursuivre l'implication dans la coopération régionale, en particulier en Afrique, dans les enceintes où s'élaborent les décisions stratégiques et où se préparent les projets. Aide concrétisée par un appui à ces organismes, notamment en termes de positionnement auprès des institutions internationales.
- Au plan technique, l'approche régionale sera également privilégiée dans le Bassin du Congo pour la forêt et la biodiversité, dans les pays du Sahel pour les actions de lutte contre la désertification, le pourtour de la Méditerranée pour la gestion des bassins versants et de l'eau et dans les pays émergents pour la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Le renforcement de structures institutionnelles régionales figure parmi les priorités.

Pour la France, l'adoption du DAR (30 août 2005) avait pour ambition de pallier les insuffisances d'une allocation sur base ad hoc, peu cohérente, peu prévisible, peu transparente et essentiellement concentrée sur un faible nombre de pays à revenu intermédiaire, au détriment, notamment des PMA d'Afrique sub-saharienne.

Le tableau 13 présente les évolutions induites par le DAR en termes d'allocations décaissées au niveau régional.

Tableau 13 : Distribution régionale des allocations depuis l'instauration du DAR⁸⁵

Région	Changement climatique		Biodiversité	
	Avant DAR	Avec DAR	Avant DAR	Avec DAR
Asie	49%	34%	26%	27%
Amérique Latine	23%	15%	40%	40%
Europe et Pays en transition	11%	30%	6%	5%
Moyen-Orient et Afrique du nord	8%	4%	3%	2%
Afrique de l'ouest et centrale	2%	1%	5%	5%
Afrique de l'est et du sud	6%	6%	16%	16%
Pacifique	0%	0%	2%	2%
Caraïbes	1%	1%	1%	4%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

L'application du DAR conduit à une faible diminution de la part allouée à l'Afrique sub-saharienne :

- En matière de **biodiversité**, la place de l'Afrique subsaharienne passe de 25% en moyenne cumulée sur la période 1991-mars 2005, à 22% avec la mise en place du DAR. De grandes divergences entre pays africains subsistent⁸⁶. L'Europe centrale et de l'est et les Pays en transition ont été les principaux bénéficiaires des réallocations.

⁸⁵ Source : GEF/ME/C.34/2 (October 2008) Mid-term Review of the Resource Allocation Framework.

⁸⁶ DGTPE, Note relative à l'impact de la mise en œuvre du cadre d'allocation des ressources basé sur la performance pour les fenêtres biodiversité et changement climatique du FEM (2006).

- En matière de **changement climatique**, la part de l'Afrique est maintenue à 13% entre la période 1991-mars 2005 et la mise en place du DAR. L'Amérique Latine est la principale bénéficiaire du DAR dans ce domaine (Brésil notamment). Le plafonnement de l'allocation maximum à 15% des ressources de la fenêtre réduit fortement la contribution reçue par la Chine, qui totalisait 20,4% des ressources dédiées au changement climatique entre 1991 et 2005.

Dans le domaine de la diversité biologique, Les pays du Pacifique et des Caraïbes bénéficient d'un doublement de leur part relative pour les deux domaines.

Forces et faiblesses de l'approche programmatique

Principaux constats (J4.5)

- ⇒ **L'approche programme peut comporter plusieurs avantages au niveau de la synergie (et donc de l'efficacité), de l'atteinte de résultats de plus grande envergure pour l'environnement global (et donc d'efficacité et de pertinence), et bien sûr en terme d'accès aux ressources, en particulier pour les pays sous le régime des allocations collectives du DAR.**
- ⇒ **L'approche programme telle que promue actuellement comporte également des faiblesses en termes de transparence, d'appropriation, de coordination et de capacité de suivi-évaluation : le Secrétariat du FEM ne dispose pas des moyens adaptés pour répondre à cette approche, encore expérimentale (ressources humaines et administratives nécessaires à la coordination en particulier).**

Le FEM-4 a permis d'expérimenter des approches programmes visant à promouvoir des actions qui intègrent plusieurs domaines d'intervention du FEM et qui se veulent plus efficacement en appui à la politique de développement durable des pays en développement ou en transition. A travers ces interventions de plus grande taille, le FEM cherche à engendrer des impacts de plus grande envergure sur l'environnement global, à travers une participation active du FEM à des partenariats. Ces partenariats sont vus comme autant d'opportunités d'élargir l'effet de levier du FEM grâce à la mobilisation de sommes importantes provenant de cofinancements d'autres bailleurs de fonds. De plus, il est prévu que cette approche compense le faible niveau de décaissement et d'accès au FEM dans certains pays, en raison de l'instauration du DAR notamment⁸⁷. Enfin, l'approche programme peut être un outil important dans la promotion de l'agenda d'harmonisation soutenue à l'échelle internationale par la France et d'autres bailleurs, et pourrait permettre une gestion plus efficace et mieux coordonnée de la programmation (par exemple entre agences du FEM).

Le Conseil peut amender les programmes proposés lors de ses réunions. Le document cadre utilisé pour l'obtention de l'approbation et pour guider l'exécution d'un programme s'articule sur un *Descriptif de plateforme-cadre (DPC)*. Les modalités d'approbation, telles que décrites dans les documents du FEM sont les suivantes :

- Le Conseil examine le DPC ; il approuve l'objectif général et le champ d'intervention de la plateforme présentée.
- En fonction de la nature des opérations de certaines plateformes, il peut être justifié de pré-approuver le financement maximum susceptible d'être accordé au titre de la plateforme en question. Dans cette hypothèse, les entités d'exécution de la plateforme peuvent demander au Conseil d'approuver un montant à réserver à cette fin. En approuvant le DPC, le Conseil approuve également le montant qu'il lui est demandé de réserver pour la plateforme.
- Le Conseil examine chaque FIP présentée dans le cadre d'une plateforme, parallèlement au DPC, et approuve/rejette le financement demandé pour la FIP.

⁸⁷ GEF/C.33/6 (March 2008) From Projects to Programs: Clarifying the Programmatic Approach in the GEF Portfolio.

- Les projets de grande envergure rattachés à une plateforme-cadre et dont les FIP ne sont pas prêts au moment de la présentation du DPC au Conseil, peuvent être soumis séparément au titre d'autres programmes de travail.
- Les FIP des projets de moyenne envergure et des projets d'activités habilitantes rattachés à une plateforme-cadre sont traités selon l'usage, si ce n'est qu'elles ne peuvent être soumises à l'agrément du DG que lorsque les DPC correspondants ont été approuvés par le Conseil.
- Le financement approuvé pour les FIP rattachées à une plateforme-cadre est déduit du montant maximum qui a, le cas échéant, été réservé pour la plateforme en question.
- Le DPC précise le délai dans lequel un projet rattaché à la plateforme-cadre peut être soumis à approbation une fois le DPC en question approuvé par le Conseil.
- Comme pour toutes les autres catégories de projet, le texte définitif des descriptifs de projet est soumis à l'agrément du DG une fois la préparation du projet en question menée à terme. Il est ensuite adressé aux membres du Conseil pour avis.⁸⁸

Cette approche a permis aux pays sous allocations collectives d'accéder à des fonds auxquels ils n'auraient probablement pas eu accès seuls, étant donné les montants à leur disposition et leur faible capacité à mobiliser des financements FEM, des experts techniques et les cofinancements requis.

L'approche programmatique se différencie de l'approche projet par la promotion de certains objectifs et impacts sur l'environnement global et par une plus grande attention à la coordination des activités et des parties prenantes. L'approche programmatique ouvre également au FEM la possibilité de promouvoir ses objectifs vers son réseau d'agences et ses pays membres.

L'approche programme telle que promue par le FEM se différencie également de l'appui budgétaire : elle vise un appui à des actions d'envergure, coordonnées, mais bien distinctes, concrètes, définies temporellement et géographiquement. Elle ne traite pas du processus de réforme des finances publiques. Les impacts attendus sont cantonnés à l'environnement global.

Par ailleurs, cette approche programme a récemment permis au FEM d'inciter de nouveaux bailleurs à investir dans des initiatives ayant des impacts environnementaux mondiaux. Ceci est notamment le cas du programme *Critical Ecosystem Partnership Fund* financé par le FEM, l'AFD, Conservation International, le Gouvernement du Japon, la Banque Mondiale et le John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. Ce programme régional financé à hauteur de 97 millions USD par le FEM, a permis de mobiliser des cofinancements de l'ordre de 131 millions USD. Le fonds a pour but de financer des ONGs et le secteur privé dans les zones biologiquement sensibles (« hot spot ») dans les pays en voie de développement. Depuis ses débuts en 2000, le programme a financé 1250 organismes de la société civile œuvrant dans la protection des aires protégées, la conservation d'espèces, le développement communautaire, la formation, le financement de la conservation, etc. dans 52 pays différents, et a permis la mise en œuvre de 18 stratégies dans les zones à forte sensibilité biologique⁸⁹.

*Le programme stratégique pour une **gestion forestière soutenable dans le Bassin du Congo** est pleinement aligné sur les stratégies pays de la France dans le bassin du Congo. En effet, l'appui au développement local dans le bassin du fleuve Congo (développement durable et gouvernance locale) constitue un des axes d'intervention du secteur de concentration « protection de l'environnement et biodiversité » du DCP France – RDC. Le DCP France – Gabon stipule que les*

⁸⁸ GEF/C.33/6 (March 2008) From Projects to Programs: Clarifying the Programmatic Approach in the GEF Portfolio.

⁸⁹ Conservation International (2008) Global Overview: Critical Ecosystem Partnership Fund.

interventions françaises dans le cadre du secteur de concentration forêts s'aligneront sur le partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFBC). Un des axes en est l'exploitation durable et l'aménagement forestier dans le bassin. Enfin, l'environnement constitue un des axes d'intervention hors concentration de la France au Cameroun, qui dans ce pays aussi souhaite s'inscrire dans le PFBC.

Par ailleurs, le programme est pertinent et cohérent avec les priorités françaises pour le FEM : la France y met en avant l'importance de la gestion et de son financement durable des écosystèmes, le développement de partenariat public-privé, le développement de bonnes pratiques et la réflexion sur le partage des bénéfices des ressources naturelles au profit des communautés rurales. De plus, le programme prend en compte les questions de captation du carbone par les forêts, question que la France souhaite intégrer à la stratégie changement climatique.

L'approche programme telle que promue actuellement comporte aussi des défis et faiblesses. A bien des égards, l'implantation de cette approche en est encore à ses débuts et au stade expérimental. Bien qu'un cadre de programmation existe, l'évaluation a révélé que les programmes en développement ressemblent plutôt à des « grappes de projets », qu'à un programme adéquatement articulé, disposant d'une planification claire, participative et transparente. L'approche programme posera également de défis en terme de coordination; le concept d'Agence « leader » a été mis en avant, mais reste à voir comment cela se matérialisera en terme d'efficacité et de coordination réelle de la mise en œuvre. Les entretiens à tous les niveaux révèlent que la promotion de l'approche programme par le Secrétariat du FEM a surtout eu pour effet de concentrer le pouvoir décisionnel sur l'allocation des fonds FEM pour les pays bénéficiant d'allocation collective sous le DAR, entre les mains du Secrétariat du FEM.

L'approche programme pose donc un certain nombre de défis, notamment en termes de transparence, d'appropriation, de coordination, mais aussi de capacités du Secrétariat à gérer une telle approche. Des capacités humaines et financières particulières sont nécessaires pour permettre au FEM d'engager le dialogue avec ses partenaires quand à la planification de ces programmes, et afin d'assurer un suivi de la mise en œuvre par ses agences et partenaires. Ces dimensions doivent être gérées adéquatement pour en faire un outil de gestion porteur pour le FEM.

Quel échange entre expériences françaises et interventions FEM ?

Cette analyse est complétée par une appréciation de l'apprentissage des expériences FEM par les acteurs français (questions Q7 et Q8).

Principaux constats (J4.9 et J4.10)

- ⇒ **La réussite d'expériences concrètes du FFEM renforce la position française pour susciter leur répliation par le FEM.**
- ⇒ **Les principaux thèmes de répliation concernent des « modèles français » de gestion durable des ressources (gestion collective locale de parcs ou zones maritimes, implication du secteur privé, modèles de contrats de gestion ou d'affermage).**
- ⇒ **A l'inverse, le transfert d'expériences FEM par des instruments ou acteurs français du secteur pâtit d'une difficulté des acteurs français à s'impliquer dans des initiatives multilatérales.**
- ⇒ **Le FEM est apprécié par les acteurs sectoriels français pour son rôle de plateforme d'expériences concrètes en matière de biens publics mondiaux (anticipation des réflexions françaises sur les indicateurs d'impact ou sur le passage à l'approche incrémentale notamment).**

Au-delà de sa contribution directe au FEM, la France cofinance plusieurs projets du FEM à travers son aide bilatérale directe (FFEM et AFD notamment). Le tableau suivant montre que le cofinancement de projets FEM par l'aide bilatérale française (FFEM) a concerné 15 projets, dont 12 en matière de diversité biologique et 3 en matière de changements climatiques. L'aide bilatérale française a cofinancé un total de 43,41 millions USD en biodiversité et 23,56 millions USD en changement climatique sous FEM-3 et FEM-4. Le

plus grand projet cofinancé se situe au Ghana, en changement climatique ; il a reçu 20 millions USD de fonds du FFEM.

Tableau 14 : Projets cofinancés par le FFEM⁹⁰

Projet	Agence de mise en œuvre	Pays	Domaine d'intervention	Reconstitution FEM	Financement FEM	Cofinancement France	Ratio cofinancement France
1063	BM	Cameroun	Biodiversité	FEM-3	10,27	8	0,77
1064	BM	Gabon	Biodiversité	FEM-3	10,3	3	0,29
1124	PNUD	Cap Vert	Biodiversité	FEM-3	3,93	0,72	0,18
1125	PNUD	Tchad	Biodiversité	FEM-3	1,66	0,64	0,38
1234	BM	Bénin	Biodiversité	FEM-3	4,65	0,7	0,15
1273	BM	Guinée	Biodiversité	FEM-3	5,35	2,0	0,37
1204	BM	Régional (Antigua-et-Barbuda, Dominique, Grenade, Saint Christophe-et-Niévès, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte- Lucie)	Biodiversité	FEM-3	3,92	1,64	0,41
1438	PNUD	Jordanie	Biodiversité	FEM-3	1	0,32	0,32
2911	BM	Régional (Bénin, Burkina, Mali, Sénégal, Togo)	Biodiversité	FEM-3	6,1	0,7	0,11
2949	BM	Global	Biodiversité	FEM-3	20	25	1,25
2773	PNUD	Costa Rica	Biodiversité	FEM-4	5,14	0,55	0,10
3254	PNUD	Seychelles	Biodiversité	FEM-4	2	0,14	0,07
2554	PNUD	Maroc	Changt. Climatique	FEM-3	3,28	0,96	0,29
2596	BM	Ghana	Changt. Climatique	FEM-3	7,35	20	2,72
2619	PNUE	Régional (Bélarus, la Bulgarie, Kazakhstan, Roumanie, Fédération russe, Serbie, Ukraine, Macédoine)	Changt. Climatique	FEM-3	3	2,6	0,86

Le ratio de cofinancement met en relation la contribution bilatérale française dans le projet concerné en proportion du financement FEM. Ainsi, pour l'ensemble des projets FEM cofinancés par le bilatéral français, le ratio moyen de cofinancement français est de 0,55 (c'est-à-dire que pour les projets cofinancés, chaque dollar apporté par le FEM était accompagné de 0,55 dollar français). Ce ratio varie entre 0,07 et 2,72.

Le Secrétariat du FFEM identifie les cas suivants de répliation des expériences françaises par le FEM :

- Biodiversité : la France a défendu le concept d'association des collectivités locales à la gestion des parcs naturels, suivant le modèle des Parcs naturels Régionaux. Plus globalement, l'intervention française se tourne vers le renforcement des capacités. La France a récemment finalisé des travaux de recherche sur le financement des coûts de la biodiversité par les Fonds Fiduciaires (document de mai 2008), expérience qu'elle souhaite voir s'étendre à l'échelle du FEM.
- Changement climatique : la France promeut des initiatives d'efficacité énergétique, à travers le FFEM et l'action internationale de l'ADEME. Dans ce cadre, elle a développé des modèles originaux de contrats de délégation ou de gestion (concession ou affermage). Elle intervient également à travers des programmes spécifiques, tel le projet de remplacement de refroidisseurs en Afrique.

⁹⁰ Calculé sur la base de données fournies à la mission par le Secrétariat du FEM.

- Gestion des forêts : l'appui français au Bassin du Congo s'est inscrit dans une approche de gestion durable des ressources. La France s'appuie sur cette expérience concrète pour promouvoir l'approche de gestion durable au FEM. Pour le futur, la France souhaite également promouvoir une implication croissante des grands exploitants privés à la gestion de la ressource.
- Protection marine : la France promeut le principe d'une participation de la population locale à la gestion des eaux marines protégées, sur le modèle des parcs naturels évoqué plus haut. Elle intervient dans les Petites Antilles, à Sainte Lucie, dans le Pacifique Sud, dans l'Océan Indien et en Afrique de l'Ouest via des projets FFEM et AFD.
- Eaux internationales : la France soutient le principe de gestion des bassins versants intégrant les zones côtières.

Plus généralement, la France soutient une démarche de gestion durable des ressources, plutôt qu'une vision purement conservacionniste. Cette démarche a guidé le FFEM dès 1994 ; elle prend désormais une place plus importante au FEM.

L'expérience du FFEM est notamment valorisée dans le cadre de la demande d'avis sur les projets d'interventions FEM. Le Secrétariat du FFEM est chargé d'éclairer la position française sur ces projets d'intervention (voir également J7.3 et J7.4). De plus, le Secrétaire Général du FFEM siège au Conseil du FEM aux côtés de la DGTPE, ce qui permet de valoriser l'expérience du FFEM dans les prises de position françaises à propos des orientations stratégiques du FEM.

Lien entre usage et conservation

Principaux constats (J4.7)

- ⇒ **Le FEM promeut le lien entre usage et conservation dans sa stratégie en biodiversité.**
- ⇒ **Ce lien est établi dans les évaluations de portefeuille et est effectif au niveau des projets et programmes du FEM.**

Le FEM appuie des projets pilotes et innovateurs. A ce titre, il a développé des capacités et connaissances dans le domaine de la biodiversité afin de créer les liens entre usage et conservation. La nouvelle stratégie du FEM en biodiversité montre explicitement ce lien dans ses objectifs à long-terme numéro 2 et numéro 4, ainsi que dans leur programmation stratégique.

Les approches programmes sont aussi une façon d'assurer des stratégies variées avec une panoplie de partenaires jouant à la fois sur la promotion de l'usage durable et de la conservation. Ceci apparaît clairement dans les projets où le FEM inclut une composante de micro-financement et une composante d'intégration transversale de la biodiversité dans les politiques du pays. L'étude de cas du Parc de la Penjari au Bénin (voir annexe 4) démontre comment la population locale a été impliquée afin de créer ce lien entre usage et conservation. Le projet a aidé à créer des associations villageoises afin d'assurer la participation des populations locales et a initié des nouvelles pratiques environnementales dans le parc. Ce lien apparaît aussi dans les évaluations pays Bénin, Madagascar et Costa Rica ou la biodiversité constitue un enjeu important. De plus, l'évaluation des bénéfices locaux publiée en 2006, ainsi que l'étude du programme de biodiversité de 2004, démontrent clairement l'importance que le FEM accorde à ce lien.

Appui à l'internalisation de la problématique du changement climatique dans les politiques des pays partenaires

Principaux constats (J4.6)

- ⇒ **Le FEM appuie les pays bénéficiaires dans le développement des politiques clés.**
- ⇒ **Le FEM dispose d'un bon niveau d'intégration transversale par son approche de transformation des marchés.**

Comme le mécanisme financier de la Convention, le FEM appuie les pays signataires dans ses pays partenaires. Pour la majorité des pays, cet appui prend la forme d'activités habilitantes et finance les communications nationales à la Convention qui se concentrent sur l'atténuation des GES, ainsi que sur la rédaction de leur Plan National d'Adaptation. Afin d'assurer que les pays aient la capacité d'entreprendre une intégration intersectorielle, le FEM finance une autoévaluation nationale des capacités à gérer les impacts sur l'environnement mondial, exécutée par le PNUD.

Pour les pays où les GES constituent une problématique grandissante, la majorité des efforts se concentre sur la transformation des marchés et l'intégration intersectorielle. Ceci est clairement indiqué dans la stratégie et la programmation du FEM pour le domaine d'intervention des changements climatiques. Le FEM a eu le plus de succès dans le secteur de l'efficacité énergétique au niveau de l'intégration de nouveaux standards, codes certifications, tests, et étiquetage. Au Costa Rica par exemple, le projet a développé un nouveau marché de l'électricité d'origine éolienne, qui a le potentiel de transformer le marché général de l'électricité (voir annexe 4).

QUESTION 5 : Les réflexions sur l'avenir du FEM et ses orientations, offrent-elles de nouvelles perspectives pour satisfaire des priorités françaises émergentes ?

Plusieurs des positions françaises quant à la place future du FEM convergent avec les réflexions internes au Secrétariat du FEM :

- La France plaide en faveur du positionnement du FEM comme « pivot » des nouvelles initiatives liées aux biens publics mondiaux, en matière de climat notamment. Le Secrétariat partage ce point de vue et cherche à maintenir le FEM au centre de l'architecture financière.
- Dans cette perspective, le FEM est engagé dans une série de réformes organisationnelles, notamment encouragées par la France.
- La France soutient une implication renforcée du secteur privé dans la gestion des biens publics mondiaux. Cette réflexion est relayée au sein du Conseil. La collaboration entre le FEM et la SFI vise à améliorer les performances du FEM dans ce domaine.

Le FEM et les autres initiatives émergentes

Principaux constats (J7.2)

- ⇒ **Aucun des acteurs internationaux ne remet en cause le besoin de renforcer massivement les financements pour assurer l'atteinte d'objectifs post-Kyoto plus ambitieux.**
- ⇒ **La division des rôles entre initiatives préexistantes et fonds émergents n'est toujours pas tranchée ; le débat reste ouvert pour la majorité des acteurs, dans un contexte de négociations internationales entourant un accord post-Kyoto.**

Sur la scène internationale, diverses réflexions sont en cours quant à l'avenir du FEM ; aucune n'a pour l'instant pris l'ascendant. L'effervescence entourant les négociations sur les changements climatiques dans un contexte post-Kyoto amène différents acteurs à se positionner par rapport aux besoins et au mécanisme financier pour cette Convention. L'issue des négociations sur l'architecture pour le financement de la Convention dans ce contexte post-Kyoto pourrait aussi avoir, plus tard et par effet de précédent, un impact sur l'architecture financière pour la mise en œuvre des autres Conventions cadre, dont celle sur la diversité biologique (les même Parties étant essentiellement signataires aux deux Conventions). C'est dire que le FEM fait face à un moment charnière en tant qu'entité opérationnelle du mécanisme financier pour la Convention Cadre des Nations Unies pour les Changements Climatique (CCNUCC).

Avec la publication dans la dernière année d'un certain nombre d'études de haute visibilité entourant le financement pour les changements climatiques (notamment la Revue Stern au Royaume-Uni, le Clean Investment Framework de la Banque Mondiale, et le Rapport de la CCNUCC sur les Flux financiers et investissements) aucun des acteurs internationaux clés ne remet en cause le besoin de faire un saut quantitatif significatif en terme de financement (public et privé) pour atteindre des objectifs post-Kyoto ambitieux. L'Europe et la France agissent de fait comme moteurs des négociations pour un accord en meilleure adéquation avec l'ampleur du problème à résoudre.

S'il y a consensus sur la nécessité d'accroître considérablement les ressources dédiées aux enjeux couverts par le FEM, diverses réflexions sont en cours au sein d'organisations internationales et de groupes d'intérêt, tant sur les sources potentielles de ces financements que sur l'architecture devant assurer leur gestion. Les deux sont souvent inextricablement liés, voire mutuellement influencés pour d'évidentes raisons.

Dans le cadre des négociations internationales, divers fonds ont été proposés, par différentes Parties à la Convention. On dénombre des propositions provenant de Parties à la Convention aussi diverses que le Mexique et la Suisse. Les propositions provenant du G77 ont tendance à mettre en avant une structure de gouvernance similaire à celle promue par le Fonds d'adaptation mis en place à la Conférence de Bali. Ce fonds est maintenant en cours de mobilisation. Le G77 identifie clairement le besoin de s'éloigner du modèle de gouvernance et de gestion Banque Mondiale (Trustee) et FEM (Secrétariat) qui a prévalu jusqu'à présent, et du modèle de réseau d'agences du FEM, trop souvent source de frustration pour plusieurs pays récipiendaires⁹¹. D'autres pays, telle la Chine, continuent de souligner leur support au FEM⁹², sans pour autant nier le besoin d'autres fonds en complément.

Mis à part le Fonds d'adaptation, le LDCF et le SCCF, qui ont été mis sur pied en réponse à des directives de la CCNUCC (et/ou du Protocole de Kyoto), les autres fonds sont essentiellement des créations promues par certains bailleurs clés. C'est le cas du Clean Technology Fund⁹³ et du Strategic Climate Fund⁹⁴, tous deux gérés par la Banque Mondiale et qui ont vu le jour sous le leadership du Royaume-Uni, supporté par les Etats-Unis, et maintenant par la France (à hauteur de 500 000 USD pour le Clean Technology Fund). Le tableau 15 recense ces nouvelles initiatives.

Dans le contexte actuel de négociations internationales entourant un accord post-Kyoto, la division des rôles et objectifs entre ces fonds émergents et leur complémentarité effective reste encore à clarifier pour la majorité des acteurs.

⁹¹ Voir le sommaire des discussions d'Accra, Septembre 2008.

⁹² Entretien avec le Représentant de la Chine, Washington, août 2008.

⁹³ World Bank. The Clean Technology Fund. 9 June 2008.

⁹⁴ World Bank. Strategic Climate Fund. 3 June 2008.

**Tableau 15 : Nouveaux financements multilatéraux et bilatéraux en changement climatique
(en millions d'USD)⁹⁵**

Type de financement	Niveau estimé de financement	Période	Niveau de financement annuel nominal
Initiatives bilatérales			
Japanese Cool Earth Partnership	10 000	2008-12	2000
ETF-IW of the United Kingdom	1 593	2008-10	531
Norwegian NORAD Rainforest Fund	560	2008-12	112
Spanish MDG Fund	143	2008-11	36
GCCA of the European Commission	79	2008-10	26
German International Climate Initiative	Incertain	Incertain	184
Australian GIFC	188	Incertain	
Initiatives multilatérales			
UN-REDD	(35)		
Forest Carbon Partnership Fund (WB)	300	2008~2020	23
Climate Investment Funds (WB) incl. Clean Technology Fund & Strategic Climate Fund	5 000	2008-12	1 000
Earth Fund (GEF-IFC)	200	2008-?	Incertain
Tropical Forest Account (GEF)	60	2008-10	12
Adaptation fund	Incertain	Non démarré	Incertain

Comparaison des pistes de réflexion émergentes et des priorités françaises émergentes

Principaux constats

- ⇒ **Les réflexions internes au FEM partent du constat d'une multiplication des initiatives liées à la biodiversité et aux changements climatiques. En réponse, le FEM souhaite assurer une coordination de ces initiatives dans le futur.**
- ⇒ **Pour assurer ce rôle, le FEM dispose aujourd'hui d'une légitimité conférée par les Conventions CCNUCC et CNUDB, d'un mandat en faveur de l'environnement global, d'une architecture intégrée (réseau des entités d'exécutions), d'un système de vote à double majorité (60% des membres, 60% des contributions), de modalités financières originales (appui en don) et d'une expérience unique.**
- ⇒ **La France plaide en faveur du positionnement du FEM comme « pivot » des nouvelles initiatives liées aux biens publics mondiaux, en matière de climat notamment. Toutefois, la France ne définit pas explicitement les dimensions de ce « rôle pivot » (quelle place du FEM dans l'orientation, la coordination, la mise en œuvre et le suivi des initiatives futures ? quels moyens financiers, scientifiques et administratifs pour jouer ce rôle?)**

Dans un contexte de développement de nouveaux fonds la clarification du rôle des différents instruments de financement de la lutte contre les changements climatiques reste nécessaire. A ce titre, la France soutient la position de principe selon laquelle le FEM assure la gestion du Fonds d'Adaptation parce qu'étant déjà impliqué dans la gestion des autres fonds FPMA et FSCC et du programme pilote stratégique sur l'adaptation, cela le met en position unique parmi les institutions financières de capitaliser sur le thème de l'adaptation.

⁹⁵ Source: Porter et al. 2008, World Bank 2008 a, World Bank 2008 b
ETF-IW= Environmental Transformation Fund – International Window
GCCA = Global Climate Change Alliance
GEF = Global Environment Facility
GIFC= Global Initiative on Forest and Climate
IFC= International Finance Corporation
MDG = Millennium Development Goals
NORAD= Norwegian Agency for Development Cooperation
UN-REDD= United Nations Collaborative Programme on Reduced Emissions from Deforestation and Degradation
WB = World Bank.

Le FEM dispose aujourd'hui d'une légitimité particulière dans l'architecture du financement des initiatives environnementales globales :

- **Légitimité sur base des Conventions** : au sens des Accords environnementaux multilatéraux, le FEM est l'entité opérationnelle de la CCNUCC et de la CNUDB. Ses priorités sont donc formellement fixées par les directives reçues de ces Conventions, telles qu'interprétées par le Secrétariat du FEM et entérinées par son Conseil sous la forme de la stratégie opérationnelle. Bien que cette interprétation soit quelques fois source de tension entre le FEM et des Parties à la Convention⁹⁶, les priorités de financement du FEM pour l'environnement global demeurent essentiellement celles issues d'un consensus international et non d'intérêts spécifiques de tel pays ou groupe de pays ou d'agences. Il vient donc jouer un rôle d'appui et de message politique concret aux Conventions, qu'aucun autre instrument ne peut jouer pour le moment.
- **Légitimité par le mandat en faveur de l'environnement global** : le FEM est à l'heure actuelle le seul instrument multilatéral ayant comme mission unique d'atténuer l'impact des activités humaines sur l'environnement global dans différents domaines. Afin d'atteindre cet objectif, le FEM œuvre dans 6 domaines présentés plus haut dans ce document, ce qui n'est le cas pour aucun autre instrument de financement. Cette couverture permet au FEM de promouvoir les synergies et les approches intégrées au niveau du terrain, entre domaines d'intervention, notamment à travers les approches programmes et les actions à domaines d'intervention multiples. De plus, le mécanisme des points focaux FEM (politique et opérationnel), à travers leur structure de coordination nationale multi-acteurs, peut en principe assurer une coordination, du moins au stade de la planification et de la sélection, des interventions FEM, dans les 6 différents domaines d'action du Fonds. Finalement, le FEM n'a pas d'autre agenda institutionnel que ses objectifs globaux, contrairement aux autres structures de financement existantes. D'autres instruments seront inévitablement soumis à des pressions de la part des agences qui les conduisent, visant à promouvoir telle ou telle autre priorité institutionnelle ou de développement au détriment de la priorité environnementale globale. Le FEM est donc unique à cet égard, en tant que garant de l'intégrité par rapport à ces objectifs.
- **Légitimité du système de gouvernance** : Selon les documents officiels de l'instrument, L'Assemblée et le Conseil prennent leurs décisions par consensus. Dans le cas du Conseil, si lors de l'examen d'une question de fond aucun consensus ne semble réalisable, les décisions nécessitant un vote officiel du Conseil sont prises à une double majorité pondérée, à savoir une majorité de 60 % du nombre total de participants et une majorité de 60 % des pays bailleurs de fonds. Chaque membre du Conseil exprime les votes du ou des participant(s) qu'il/elle représente. Le Conseil n'étant formé que de 32 circonscriptions, dont 18 représentants des pays en voie de développement, il est clair que ce système permet un équilibre unique entre pays en voie de développement et bailleurs de fonds. Il offre des garanties (i) aux bailleurs de fonds quant à l'utilisation et de la gestion qui sera faite de leurs dons, mais aussi (ii) au pays en voie de développement en termes de représentativité.
- **Légitimité par l'architecture intégrée du FEM** : contrairement aux autres fonds en place, le FEM peut également compter sur les réseaux et expertise de ses entités d'exécutions, qui sont maintenant au nombre de 10. Cette architecture, avec les défis qui lui sont propres et dont nous avons déjà fait écho dans des sections précédentes, est également unique dans la sphère multilatérale actuelle. Elle permet des partenariats prometteurs, notamment pour le soutien aux objectifs de la France en ce qui a trait à la diversité biologique et aux changements

⁹⁶ En effet, prioriser les domaines d'intervention n'est pas la force des Conventions, des outils légaux multilatéraux essentiellement basés sur l'approche consensuelle. A mesure que les nouvelles directives au FEM s'accumulent sous chacune des Conventions, au fil des Conférences des Parties, le FEM doit couvrir de plus en plus de besoins, sans que ses moyens s'accroissent en proportion, d'où l'argument pour instaurer le DAR entre autres (non entériné par les Conventions bien entendu), et donc source de tensions additionnelle entre le FEM et les Conventions.

climatiques. Cette notion de partenariat est aussi élargie à travers le mécanisme de cofinancement du FEM, qui procure flexibilité, incite à l'implication d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux et génère de ce fait un effet levier mutuel en faveur des objectifs environnementaux globaux et de développement des différents partenaires. C'est le cas pour la France, notamment, tel qu'illustré dans les études de cas des projets MedwetCoast en Méditerranée, Parc de la Pendjari au Bénin, ainsi qu'à travers les approches programmes promues dans le Bassin du Congo et à Madagascar⁹⁷.

- **Légitimité des modalités financières :** le FEM se distingue par la nature de ses financements (subventions). En limitant le risque financier pour le pays récipiendaire, ce type de financement offre des possibilités d'innovation nécessaires dans la sphère environnementale, permettant de tester l'application de nouvelles technologies. Cela peut promouvoir la fonction de catalyseur du FEM, notamment, pour la transformation de marchés dans le domaine des énergies renouvelables ou de l'efficacité énergétique. Une valeur ajoutée du FEM est constituée par sa capacité à promouvoir des idées émergentes à travers les avantages comparatifs de ses agences. Enfin, les financements FEM sont particulièrement adaptés à l'appui au processus de développement des capacités de différents secteurs de la société; ils peuvent donc compléter d'autres types d'investissements et améliorer les perspectives de viabilité de ces cofinancements.

La direction du FEM alimente et développe sa position sur cette architecture future. Certaines études explorent l'idée d'un repositionnement du FEM comme organisme central et fédérateur, pouvant assurer un apport de coordination, tant en termes stratégiques, de gestion de la connaissance, qu'en termes de gestion des ressources, des différentes initiatives émergentes sous cette nouvelle architecture. Il s'agirait donc ici d'un FEM substantiellement réformé, plus souple et rapide, pouvant travailler avec différents types d'outils financiers, adaptés à des volumes financiers beaucoup plus élevés, et de s'appuyer sur un PNUÉ dont les capacités techniques auraient été renforcées.

Se basant sur cette réflexion préliminaire et étant sensible aux points de vue exprimés par certains de ses membres influents, la direction du FEM s'associe effectivement de plus en plus à une vision d'un FEM bâtissant sur les forces identifiées ci-dessus et qui pourrait jouer ce rôle de coordination, en tablant en particulier sur son rôle d'agence de dons de première importance sur les questions d'environnement global. Le Secrétariat reconnaît qu'un tel FEM nécessiterait probablement d'autres réformes d'importance - auxquelles il se dit ouvert - lui permettant de mettre en avant des approches programmes plus souples et musclées, bâties autour d'une approche renforcée de gestion et suivi des résultats et de l'articulation avec ces entités d'exécution, en collaboration avec la CCNUCC. Le Secrétariat reconnaît finalement que cela nécessiterait probablement d'alléger davantage les procédures en place pour l'approbation des programmes par le Conseil ; ceci favoriserait l'émergence d'un cycle moins procédurier de gestion de programme plutôt que de gestion de projet, avec les effets leviers sur d'autres types de financement que l'on serait en mesure d'espérer d'une telle architecture.

Ce rôle de coordinateur des initiatives est également souhaité par certains acteurs de la société civile : face au constat de la multiplication des initiatives non coordonnées depuis quelques années, le WWF encourage l'idée d'un rôle de « chef d'orchestre » attribué au FEM. L'instance pourrait notamment se dédier à la coordination des initiatives internationales liées au changement climatique, mais pas nécessairement à la mise en œuvre de l'ensemble des actions dans le domaine⁹⁸.

La position française par rapport à cette séparation entre coordination et action est moins explicite. Si la France souhaite que le FEM joue un « rôle central », de « structure pivot » au sein de l'architecture financière internationale du changement climatique, elle ne définit pas ce concept de rôle pivot et laisse ouvertes les caractéristiques de ce positionnement

⁹⁷ Voir les études présentées en annexe 4 de ce rapport pour plus de détail et contextualisation.

⁹⁸ WWF - Fondation Heinrich Böll (July 2008) *New Finance for Climate Change and the Environment*, Gareth Porter, Neil Bird, Nanki Kaur and Leo Pesket.

stratégique. Les arguments présentés par la France en faveur de ce rôle pivot du FEM correspondent à ceux mis en avant par le Secrétariat du FEM :

- Son statut d'instrument financier des Conventions ;
- Son approche hybride entre Nations Unies et institutions de Bretton Woods ;
- Son approche intégrée (changement climatique, biodiversité, désertification, eaux internationales, POP, couche d'ozone) ;
- Son réseau d'agences d'exécution et de mise en œuvre ;
- Son concept de coût incrémental ;
- Son expérience des enjeux environnementaux.

La France reconnaît néanmoins les faiblesses actuellement formulées à l'encontre du FEM (critiques à l'encontre du DAR, lourdeur des procédures, mise en œuvre réservée aux 10 agences, etc.). En vue de la conférence de Copenhague (décembre 2009), la France milite donc pour l'approfondissement des réformes du FEM, ainsi que pour le renforcement de sa dotation et de son positionnement dans l'architecture financière internationale du changement climatique⁹⁹. L'Allemagne et la Belgique partagent assez largement cette position. Les Etats-Unis sont également favorables à un renforcement du FEM, mais très attachés à un système d'allocation « objectif » de type DAR, ainsi qu'à une implication directe du Conseil dans le choix des projets.

La lutte contre le changement climatique est le domaine dans lequel le débat sur l'architecture financière est le plus vif. Ce qui laisse notamment dans l'ombre les perspectives de financement des programmes de protection de la biodiversité.

Le FEM et le secteur privé

Principaux constats

- ⇒ **La France soutient une implication renforcée du secteur privé dans la gestion des biens publics mondiaux.**
- ⇒ **Son discours est crédibilisé par des expériences concrètes, qu'elle partage avec le FEM.**
- ⇒ **Le FEM lui-même est engagé dans des initiatives pilotes à ce niveau.**

Comme de nombreuses conférences l'ont plusieurs fois mis en évidence¹⁰⁰, l'atteinte des objectifs environnementaux globaux - et en particulier des objectifs liés aux changements climatiques - requiert un engagement beaucoup plus substantiel des partenaires privés. En effet, une grande part des financements et transferts financiers au centre du processus de développement international sont de nature privée. En réponse, le FEM a développé en 1999 sa politique d'engagement du secteur privé¹⁰¹. Cependant, pour le FEM comme pour bien d'autres acteurs publics ou parapublics dans le domaine, les résultats concrets entourant cet engagement sont demeurés maigres. Faisant écho à ces défis continus, le Conseil du FEM de juin 2007 a entériné la mise en place d'une fenêtre FEM pilote pour les actions avec le secteur privé, devant être constitué à 50% de financement FEM et 50% de cofinancement privé. Cette fenêtre a récemment été rebaptisée « Earth Fund » et est maintenant sous gestion par la Société Financière Internationale (SFI). L'initiative en est actuellement au stade de l'identification et de la conception des actions pilotes. La direction du FEM aimerait voir cette fenêtre élargie sous FEM-5, de manière à promouvoir davantage l'engagement du secteur privé, sur la base de l'expérience qui sera acquise

⁹⁹ Expert Group on Investment and Finance of the Environment Council, The internal financial dimension of climate change – second discussion – EGIF's input (document rédigé sous la Présidence française de l'Union Européenne).

¹⁰⁰ Par exemple, à Rio + 10 en 2002 à Johannesburg

¹⁰¹ A GEF Strategy to Enhance Engagement with the Private Sector was presented to Council in June 2006 (GEF/C.28/14)

sous la phase pilote de FEM-4¹⁰². Une telle demande recevrait probablement un accueil favorable de plusieurs bailleurs de fonds du FEM.

La France appuie totalement cette volonté renforcée d'impliquer le secteur privé. Elle soutient la possibilité d'utiliser des instruments financiers qui ne soient pas des subventions, compte tenu des ressources limitées du FEM face aux énormes besoins. Elle recommande à ce titre une approche progressive à mettre au cœur des négociations FEM-5¹⁰³. La France appuie son discours sur des expériences concrètes, et en particulier sur l'expérience de fonds fiduciaires en Afrique francophone.

3.3. Cohérence du FEM avec les autres instruments français

QUESTION 6 : Dans quelles mesures le FEM et les autres instruments soutenus par la France (bilatéraux et multilatéraux) sont-ils complémentaires ?

Le France dispose d'une palette diversifiée d'instruments d'aide au développement.

La nature spécifique du FEM a pour conséquence que la contribution française au FEM ne constitue pas une concurrence avec les instruments nationaux de coopération.

Par contre, la question de savoir comment assurer la complémentarité et non la concurrence entre la contribution de la France au FEM et ses investissements dans les nouveaux fonds de la Banque Mondiale dans ce domaine, reste ouverte.

Autres interventions financées et fonds appuyés par la France

La France dispose d'une palette d'instruments financiers extrêmement diversifiée :

- appui direct au secteur privé via la Proparco,
- prêts souverains et non souverains via l'AFD,
- conversion de dette en subventions (C2D) gérée par l'AFD,
- fonds de Solidarité Prioritaire, (FSP) géré par la DGCID,
- fonds social de développement permettant d'appuyer directement des acteurs non gouvernementaux géré par les ambassades,
- contributions aux fonds multilatéraux, gérées par la DGTPE.

En principe, comme on peut l'observer au Cameroun par exemple, tous ces instruments peuvent financer des opérations destinées au moins partiellement à protéger la biodiversité ou à lutter contre le changement climatique..

La France dispose en outre d'une assistance technique nombreuse et située au plus haut niveau dans de nombreux pays de sa zone de solidarité prioritaire (ZSP). La France dispose enfin avec l'IRD et le CIRAD notamment, d'un appareil de recherche axé sur le développement, présent dans de nombreux pays, et impliqué depuis longtemps dans la recherche sur les enjeux environnementaux locaux et mondiaux.

La France dispose enfin d'un fonds spécifiquement dédié au financement d'interventions destinées à avoir un impact positif sur l'environnement mondial : le FFEM.

La France n'explique pas formellement en quoi elle perçoit sa contribution au FEM comme complémentaire aux instruments bilatéraux dont elle dispose, mais on peut identifier les éléments de complémentarité suivants :

¹⁰² Entretien avec la PDG du FEM, juillet 2008.

¹⁰³ Communication française au Conseil du 22-25 avril 2007

- Le FEM permet à la France de contribuer à des concentrations de ressources importantes dans des zones dans lesquelles elle intervient généralement peu.
- Le FEM est l'instrument financier des Conventions cadres des Nations Unies sur la biodiversité et sur le changement climatique. Par ce biais la France peut donc contribuer directement à la mise en œuvre concrète des décisions de ces Conventions.
- Le FEM permet en principe à la France de reproduire à plus grande échelle des interventions testées sur financement FFEM. On l'a vu plus haut¹⁰⁴, un certain nombre de messages et d'innovations portées notamment par la France sont mises en œuvre et l'expérience acquise grâce au FFEM constitue un atout.
- Comme l'attestent les fiches de projets de Madagascar et du bassin du Congo, les projets FEM mis en œuvre sur le terrain s'inscrivent bien en complémentarité des actions de la France dans les pays où elle exerce une forte présence. On peut toutefois se demander, dans ces pays où la présence de l'appareil français de recherche est importante et très ancienne, si la contribution des acquis de cette recherche à la conception des projets FEM est à la hauteur des investissements consentis.

La France a participé au financement du LDCF, à hauteur de 14,7 millions USD, payable sur trois années à partir de 2007. Elle a par ailleurs commandé la présente étude dans la perspective de la reconstitution du FEM. D'autre part, elle a appuyé le Fonds pour les technologies propres de la Banque Mondiale en engageant une contribution de 500 millions USD.¹⁰⁵ La France reconnaît ainsi le rôle spécifique de chacun de ces fonds, sans toutefois expliciter leurs rôles respectifs.

Cette position française se rapproche de celles d'autres pays bailleurs de fonds tels que les Etats-Unis. Les représentants des Etats-Unis, par exemple, qui ont annoncé une participation au financement des nouveaux fonds de la Banque Mondiale, ont confié à l'équipe d'évaluation qu'ils souhaiteraient un FEM renforcé au plan financier à l'issue des négociations sur la cinquième reconstitution. Ils seraient prêts à contribuer à un LDCF reconstitué au même moment. A leur avis, le FEM, qui a un rôle clair à jouer au plan de l'innovation notamment, n'est cependant pas l'instrument multilatéral le mieux adapté en termes de structure et de compétences requises pour gérer les larges flux financiers qui seront requis dans les années à venir sur la question des changements climatiques. Ils voient donc le FEM et le LDCF comme complémentaires dans le contexte actuel. Le Royaume-Uni défend le même point de vue, soulignant l'importance de clarifier les fonctions de mise en œuvre des Conventions qui sont requises dans la nouvelle architecture, et d'ensuite identifier les mécanismes les plus appropriés pour supporter ces fonctions et/ou les réformes requises pour assurer leur prise en charge adéquate.

Il va sans dire que l'idée d'un appui au renforcement du FEM est soutenue par la direction du FEM elle-même. Elle souhaiterait une reconstitution significativement plus élevée que la précédente au regard de l'ampleur des défis environnementaux à relever et de la place centrale que le FEM devrait occuper dans l'architecture financière multilatérale émergente.

Certains membres du Secrétariat du FEM, comme d'autres observateurs, perçoivent les nouveaux fonds tels que le Clean Technology Fund comme des instruments concurrents du FEM, susceptibles de le marginaliser¹⁰⁶ au moins dans le domaine du changement climatique.

¹⁰⁴ Voir critères J 4.9 et J 4.10.

¹⁰⁵ Source : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/environnement_1042/diplomatie-environnementale_1115/changement-climatique_2496/contribution-francaise-au-fond-pour-les-technologies-propres-11-juillet-2008_64469.html

¹⁰⁶ Une publication soutenue conjointement par le WWF et de la fondation Heinrich Böll en témoigne : New Finance for Climate Change and the Environment Gareth Porter, Neil Bird, Nanki Kaur and Leo Peskett July 2008, p.48.

QUESTION 7 : La réforme organisationnelle du FEM répond-elle aux attentes exprimées par la France ?

Le CICID environnement 2005 définit une stratégie d'influence française auprès des instances multilatérales. Cette stratégie est bien mise en œuvre au niveau du Conseil du FEM (utilisation de l'expérience du FFEM notamment).

Néanmoins, les grandes réformes organisationnelles initiées sous FEM-4 (gestion axée sur les résultats, renforcement du suivi-évaluation, etc.) vont dans le sens des attentes françaises.

L'expertise française n'est pas représentée au STAP.

Gestion axée sur les résultats

Principaux constats (J7.1)

- ⇒ **Le système de gestion axée sur les résultats n'est pas encore instauré par le FEM.**
- ⇒ **Des efforts additionnels sont requis pour systématiser cette approche.**

Le FEM avait prévu une transition vers un mécanisme de gestion axée sur les résultats (GAR) qui devait s'appliquer dès FEM-4 et qui comprendre des activités et rapports de suivi au niveau de l'organisation (niveau institutionnel), des programmes (niveau des domaines d'intervention) et des projets. Ce mécanisme s'appuie sur les programmes stratégiques définis par FEM-4 dans le cadre des stratégies par domaine d'intervention, ainsi que sur les indicateurs associés¹⁰⁷.

Dans le cadre de ce nouveau système GAR, l'outil principal de suivi est le *Rapport de suivi annuel*. Il suit l'état d'avancement des projets, le degré de réalisation des objectifs de protection de l'environnement mondial, l'obtention des cofinancements et les mesures prises pour transposer les projets et en pérenniser les acquis.

La revue documentaire et les entretiens au FEM ont révélé que l'application du système GAR n'est pas encore instaurée au FEM. Le suivi agrégé du financement FEM reste difficile, car les stratégies et les priorités des Conventions évoluent au fil des reconstitutions. Le portefeuille chevauche souvent plusieurs phases du FEM. La personne jusqu'à présent chargée du développement de l'approche GAR au FEM a récemment quitté le Secrétariat. Un nouvel employé spécialisé sur les questions de suivi sera recruté sous peu et chargé de finaliser le développement de l'approche GAR (incluant le développement des indicateurs avec les groupes de travail thématique) et sa mise en œuvre.

Il existe tout de même un certain niveau de suivi dans les domaines de la biodiversité (outil spécifique de suivi développé pour ce domaine), pour les eaux internationales, et en changement climatique au niveau de la réduction des GES.

Le système de suivi-évaluation

Principaux constats (J7.2)

- ⇒ **Les diverses réformes entreprises sous FEM-4 permettent au système de suivi-évaluation du FEM de mieux répondre aux besoins d'information de la France.**
- ⇒ **Néanmoins, davantage d'efforts sont requis concernant la fonction de suivi ; le Secrétariat du FEM y travaille.**

Tel que discuté dans la première question d'évaluation, le système de suivi-évaluation a récemment connu des changements importants :

- Indépendance du Bureau de l'évaluation du Secrétariat du FEM
- Transfert de la fonction de suivi des projets et programmes vers le Secrétariat

¹⁰⁷ GEF/C.31/11 (May 2007) Results-based Management Framework.

- Développement du système GAR basé sur le nouveau cadre stratégique.

Ces changements ont globalement permis d'améliorer l'approche de suivi-évaluation du FEM bien que des faiblesses persistent, notamment en termes de suivi.

Pour la France, le système de suivi-évaluation amélioré devait répondre aux besoins d'information sur la pertinence des interventions (dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux, des politiques environnementales et de développement du partenaire), sur les résultats, le coût-efficacité, les leçons apprises et la durabilité des interventions. Les progrès du FEM à ces différents niveaux sont brièvement revus ci-dessous.

Pertinence des interventions dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux, des politiques environnementales et de développement du partenaire

La plupart des évaluations d'envergure du FEM abordent ce critère, qui est au centre de l'action du FEM. Les évaluations de portefeuille-pays présentent notamment une description de l'évolution des politiques environnementales et de développement dans les pays bénéficiaires, tant au niveau national que pour les projets mis en œuvre.

Capacité à informer les résultats

Les résultats des projets sont présentés dans les RAP soumis au Conseil du FEM, et sont évalués dans le cadre des évaluations finales des projets, sous les critères d'efficacité et d'impact. Ces rapports sont en libre accès en ligne.

Coût-efficacité

L'efficacité est un critère classique dans le cadre des évaluations FEM. Cependant, son traitement est généralement complexe en raison du caractère innovant de certains projets FEM. Les bases de comparaison sont rares et pas nécessairement fiables pour permettre une analyse détaillée et objective. Cela dit, la plupart des projets d'atténuation des changements climatiques sont analysés sur la base du coût par tonnes de CO₂ évitée.

Leçons apprises

Le FEM présente de façon assez détaillée les leçons apprises dans son RAP et ses évaluations. De plus, le nouveau système de gestion d'information devrait permettre un meilleur traitement et une meilleure diffusion des leçons apprises au niveau des projets et thématiques.

Durabilité

La durabilité constitue l'un des critères d'évaluation au FEM ; elle est donc systématiquement traitée par le RAP et les évaluations. Diverses évaluations passées ont fait ressortir les défis de la pleine intégration de cette problématique au niveau des interventions FEM, tout comme des interventions de développement en général, le FEM n'échappant pas à cette difficulté. L'intégration de plans de viabilité détaillés et budgétisés adéquatement, dès le stade de planification des projets FEM, est une mesure identifiée pour assurer une meilleure intégration de cette dimension dans les interventions FEM. La question se pose toutefois dans des termes différents de la situation des projets de développement. La pertinence de l'exigence de durabilité doit être posée dans le cas des financements FEM : dans quelle mesure est-il réaliste, voire légitime de demander à un pays en développement qui éprouve des difficultés à financer ses services publics de base, de prendre en charge le financement de la protection de biens publics mondiaux ?

On trouve peu d'analyse critique de la pertinence d'appliquer le concept de durabilité aux interventions financées par le FEM.

Attentes françaises et moyens d'influence

Principaux constats (J7.3 et J7.4)

- ⇒ **Le CICID 2005 détermine une ambitieuse stratégie d'influence française au sein des principales initiatives environnementales mondiales et régionales.**
- ⇒ **A l'échelle du FEM, cette stratégie est bien relayée dans le cadre de la participation au Conseil du FEM (mandat interministériel de la DGTPÉ et appui du FFEM). Par contraste, l'absence de participation française au STAP est perçue comme une faiblesse.**

La stratégie environnement du CICID définit des priorités en termes de participation française aux travaux des instances internationales¹⁰⁸.

- Il est proposé que l'assistance technique du secteur de l'environnement (80 agents recensés en 2005) soit partiellement redéployée vers les institutions internationales et régionales où s'élaborent les politiques et où se prennent les décisions de financement. Sont cités les secrétariats des Conventions, organismes de financement internationaux comme le FEM, le FED, la Banque Mondiale, l'UICN et ONG mondiales. Sur le terrain, les postes de conseillers ministériels environnement ne seraient maintenus que dans les pays jugés les plus importants.
- Le CICID estime que le faible poids des contributions volontaires de la France (estimées à 4 M€ par an) au regard de ses contributions obligatoires, freine l'influence française et contredit ses positions de principe favorables au multilatéralisme. Le CICID propose donc d'accroître les contributions volontaires aux programmes de travail des AME climat, biodiversité, désertification et produits chimiques, ainsi qu'au PNUE.
- Le CICID souhaite un accroissement de la contribution française aux principales initiatives environnementales mondiales et régionales. En particulier, une augmentation significative des contributions aux différentes initiatives concernant la ZSP est envisagée (exemples : fonds fiduciaires carbone, initiatives mondiales de préservation des « hotspots » de biodiversité, programmes d'action de l'UICN et des grandes ONG internationales).
- En matière de recherche, le CICID n'envisage pas d'accroissement des financements disponibles, mais plutôt une redéfinition des contrats d'objectifs des institutions concernées, plus explicitement tournés vers une contribution à la politique française d'APD en matière d'environnement et vers la mise en œuvre des accords mondiaux sur l'environnement. Dans ce sens, le CICID souhaite un meilleur pilotage des orientations de la recherche et le renforcement de l'implication des chercheurs français dans les travaux des organisations internationales.

Dans le cadre particulier du FEM, l'influence française sur le FEM peut essentiellement être exercée à travers deux instances : le STAP et le Conseil du FEM. En outre, depuis juin 2006, la Directrice Générale et Présidente du FEM est française.

Participation au STAP

La France est absente du STAP (Scientific and Technical Advisory Panel) depuis ses deux derniers renouvellements. Cette absence est considérée par les acteurs institutionnels français comme une faiblesse majeure pour la stratégie d'influence française au FEM. Le STAP est en effet perçu comme le lieu essentiel d'orientation opérationnelle, par son influence sur la définition du portefeuille¹⁰⁹.

¹⁰⁸ CICID, stratégie environnement (juin 2005), section 2.1.1. - Gouvernance et renforcement des capacités.

¹⁰⁹ Le mandat du STAP, tel que défini au Conseil du FEM de juin 2007, est le suivant :

"The STAP is established as an advisory body to the GEF. The STAP shall provide objective, strategic scientific and technical advice on GEF policies, operational strategies, programs and on projects and programmatic approaches and maintain a database of institutions, networks and individual scientists to provide the necessary expertise and advice for the GEF. [...]"

The STAP shall interact in a complementary manner with other relevant scientific and technical bodies, particularly with the subsidiary bodies of the Convention on Biological Diversity, the UN Framework Convention on Climate Change, the Convention to Combat Desertification and the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants. For focal areas in which the GEF is not operating as a Convention's financial mechanism, the STAP shall advise on the development of scientific and technical criteria and provide scientific and technical advice on priorities for GEF funding. The STAP shall provide expert scientific advice to inter-agency task forces and bodies handling other GEF processes, when such advice is requested. [...]"

L'absence de représentation française au STAP est expliquée par deux éléments, selon les acteurs potentiellement concernés (chercheurs et agences) :

- une faible attractivité de ce type de poste pour les professionnels français : faible incitation financière et faible prestige vu de France,
- une difficulté croissante à identifier des experts français capables de proposer des compétences répondant à ce type de poste (problème de langue notamment).

Plus généralement, les collectifs de recherche et ONG spécialisées dans les questions des biens publics mondiaux relèvent la difficulté du réseau d'expertise française à répondre à l'ambition d'influence. Selon ces acteurs, les instances de réflexion (IDDRI), de mise en œuvre (FFEM, ADEME) et les collectifs de chercheurs et d'opérateurs potentiels semblent peu reliés, mal coordonnés pour proposer une présence dans l'ensemble de la chaîne de décision et d'exécution du FEM.

Ces mêmes acteurs regrettent également le peu de communication du FEM en leur direction, que ce soit en termes de contribution intellectuelle aux enjeux traités par le Fonds, ou bien en termes de publicité pour la mise en œuvre des projets appuyés (voir également la question d'évaluation Q8).

Notons que certaines ONG critiquent la capacité du STAP de produire de la connaissance au-delà des projets individuels du FEM. Si une production intellectuelle existe au sein du STAP, alors c'est une stratégie de communication qui fait défaut.

Participation au Conseil du FEM

Le Secrétaire Général du FFEM participe au Conseil du FEM ; ceci permet une valorisation de l'outil français. Le Secrétariat du FFEM est chargé d'éclairer la position française sur les stratégies sectorielles et sur les projets d'intervention du FEM ; il estime émettre un avis sur près de 30% des interventions proposées au financement du FEM. L'expérience des interventions pilotes du FFEM crédibilise l'avis français (jugement basé sur l'expérience concrète).

Dans le cadre du nouveau cycle de projet, le Conseil prend position sur les FIP (Fiche d'identification de projet) et non plus sur les documents de projet. Le Conseil ne dispose plus non plus des avis du STAP et du Secrétariat. Pour la France, il s'agit d'une perte importante et non justifiée puisque le STAP et le Secrétariat émettent aussi des avis sur les FIP avant de les insérer dans le Work Program. En réponse, la France avait exprimé son souhait :

- Que la qualité des FIP soit renforcée et harmonisée vers le haut, avec un descriptif des activités, leurs coûts, les cofinancements, leurs conditions de mise en œuvre, les résultats attendus. Au stade actuel, la France regrette la difficulté à s'exprimer sur des projets FEM encore peu avancés (demande d'avis trop tôt dans le processus de sélection).
- Que les remarques du STAP apparaissent à cette étape et qu'elles soient formellement portées à la connaissance du Conseil dans la FIP.
- Que le secrétariat du FEM apporte également au stade de la FIP ses propres commentaires.

Cofinancement FEM-FFEM

Les cofinancements de l'aide bilatérale française au FEM constituent également un élément d'interaction entre FEM et FFEM. Près d'un quart des projets du FFEM sont cofinancés par le FEM (voir également critère J9.1 ci-dessous). Ce type de cofinancement permet notamment à la coopération française d'influencer l'orientation de l'intervention sur des actions qui lui paraissent prioritaires et donne également à la coopération française un droit d'entrée dans le suivi approfondi des projets cofinancés. Elle peut donc intervenir « chemin faisant » sur l'orientation de ces interventions.

3.4. Impact du FEM sur les opérateurs et engagements français

QUESTION 8 : La contribution française au FEM est-elle connue des publics cibles ? (visibilité et apprentissage)

Le FEM est apprécié par les acteurs sectoriels français pour son rôle de plateforme d'expériences concrètes en matière de biens publics mondiaux (alimentation des réflexions françaises sur les indicateurs d'impact ou sur le passage à l'approche incrémentale notamment).

Néanmoins, le FEM ne dispose pas de la notoriété du FFEM auprès des publics cibles en France (ONG et chercheurs notamment). C'est partiellement expliqué par une faible interaction entre expertise française et instances multilatérales en général. C'est également expliqué par le manque de communication du FEM en direction de ces publics cibles en France.

Cette analyse complète l'appréciation de l'interaction entre expériences françaises et interventions FEM, traitée sous la question Q4.

La participation au FEM permet un apprentissage de la coopération et de la négociation avec les instances multilatérales (PNUÉ, PNUD, Banque Mondiale). Le FEM constitue selon les acteurs français (ministères et organismes de recherche notamment) le seul lieu multilatéral de réflexion intellectuelle en matière de biens publics mondiaux. L'échelle multilatérale est reconnue comme la plus influente sur les évolutions conceptuelles ; le niveau bilatéral ne permet pas de disposer d'une masse critique suffisante pour réellement porter ces évolutions conceptuelles.

Plus spécifiquement, le FEM est reconnu pour avoir alimenté les réflexions françaises sur les indicateurs d'impact ou sur le passage à l'approche du coût incrémental. Mais ceci est essentiellement lié à son positionnement en tant que plateforme d'échanges, plutôt qu'à une production intellectuelle propre au FEM.

Néanmoins, la reproduction des expériences du FEM par des instruments bilatéraux français (FFEM, AFD, FSP) ou par d'autres acteurs français du secteur (chercheurs, ONG, etc.) semble limitée. Ces acteurs paraissent peu impliqués dans les travaux du FEM et dans les réflexions liées aux thématiques qu'il couvre.

Les interviews menées en France ont en effet illustré la relativement faible notoriété du FEM auprès de ses « publics cibles » ou opérateurs potentiels du FEM (ONG, chercheurs...) en comparaison du FFEM notamment. Notons néanmoins que l'association des ressources du FEM à des projets FFEM (voir J7.3) offre aux interventions FFEM une légitimité renforcée, favorable à leur visibilité.

C'est en partie un problème français : les ONG françaises, chercheurs et opérateurs privés français éprouvent une difficulté à s'inscrire dans un cadre multilatéral. Plus précisément, les procédures multilatérales sont généralement mal connues (auprès de qui soumissionner ?), la barrière de la langue semble être dissuasive et la forte dynamique du bilatéral (AFD, FFEM, etc.) est comparativement plus incitative car le coût d'entrée y est beaucoup moins élevé (réseaux préexistants en France et dans les pays aidés, procédures connues, etc.).

C'est aussi un problème de la partie multilatérale :

- On a évoqué plus haut le peu de communication du FEM en direction des publics cibles potentiels en France, que ce soit en termes de contribution intellectuelle ou bien en termes de publicité pour la mise en œuvre des projets appuyés (diffusion des appels d'offres).
- Il semble également que les agences d'exécution ne soient pas toujours ouvertes au cofinancement d'initiatives françaises. Certains l'expliquent par la faible

représentation française dans ces institutions. A ce titre, on reconnaît notamment aux britanniques la qualité du réseau créé auprès de ces instances.

Les « publics cibles » potentiels du FEM en France appellent à une prise de conscience collective de ces faiblesses françaises et à une stratégie de réponse intégrée, afin que la capacité de réponse française porte sur l'ensemble de la chaîne de décision, d'action et de suivi-évaluation du FEM.

QUESTION 9 : Quels sont les retours financiers de la contribution française au FEM ?

Depuis la phase pilote du FEM, la France est le 5ème bailleur du FEM.

Sous FEM-3, au moins 20 millions USD ont été attribués à des entités françaises pour la mise en œuvre de projets FEM. Ceci représente 14% de la contribution de la France au FEM-3. Il n'a pas été possible de comparer ce ratio aux retours financiers d'autres bailleurs bilatéraux.

Le retour financier de la contribution française au FEM est défini comme l'entrée de devises vers la France liés à l'attribution de marchés de maîtrise d'ouvrage à des opérateurs publics ou privés français. Cette dimension ne constitue pas un objectif prioritaire de l'intervention française au FEM (les financements FEM sont par nature déliés). Elle permet néanmoins d'envisager les éventuelles forces et faiblesses des acteurs français susceptibles de répondre à ce type de marché.

Contribution financière de la France

Principaux constats (J9.1)

- ⇒ **La France est l'un des cinq principaux bailleurs de fonds du FEM.**
- ⇒ **Depuis la phase pilote du FEM, la France a contribué à 7,99% des fonds payés au FEM.¹¹⁰**

Pour rappel, la France se situe au cinquième rang des contributions aux FEM-3 et FEM-4 (voir Annexe 8) :

- Etats-Unis : 557,4 millions USD
- Japon : 541,4 millions USD
- Allemagne : 432,7 millions USD
- Royaume-Uni : 321,8 millions USD
- France : 257,5 millions USD¹¹¹

Le total des contributions payées au FEM-3 était de 1 719 millions USD sur 1 744 millions USD engagés. En ce qui concerne FEM-4, le total des contributions prévues est de 1 482 millions USD.

Depuis FEM -1, la contribution française a augmenté de 102,3 millions à 128,8 millions au FEM-3 et un engagement de 128,7 millions au FEM-4. Le poids relatif de la contribution Française est passé de 7,1% sous FEM-1 à 8,6% en termes d'engagements sous FEM-4. Contrairement aux Etats Unis, la France a toujours payé l'intégralité de ses contributions engagées pour les trois premiers FEM.

¹¹⁰ GEF/C.33/Inf.3 (March 2008) Trustee Report (Prepared by Trustee).

¹¹¹ En valeur totale des fonds remis au FEM, la France a remis 478,9 millions USD, et a en fait versé plus que le Royaume-Uni qui a donné un total de 444,9 millions USD.

Développement des marchés pour les acteurs français

Principaux constats (J9.2 et J9.3)

- ⇒ **Les acteurs français se sont vu attribuer au moins 20 millions USD de marchés sur FEM-3 (PNUD et Banque Mondiale) pour une contribution de 128,8 millions USD de la France au FEM-3, soit 14% de la contribution de la France. Il n'a pas été possible de comparer ce ratio aux retours financiers d'autres bailleurs bilatéraux.**

Déterminer la valeur totale des marchés attribués à des opérateurs français est un défi car le FEM n'est pas une agence de mise en œuvre, et peut uniquement se fier aux données transmises par les agences d'exécution. Les informations reçues du FEM à cet égard se limitent aux prestations de consultants et autres biens et services directement utilisés par les agences de mise en œuvre (Banque Mondiale, PNUD et PNUE) pour les projets financés par le FEM. Ces informations ne concernent pas les partenaires de ces agences (ONG par exemple).

Pour les années fiscales indiquées au tableau 16, la valeur totale des services français utilisés par les agences du FEM est de 19,5 millions USD. Le PNUD représente la plus grande valeur attribuée aux marchés français (10,4 millions USD), suivi par la Banque Mondiale avec 7,8 millions USD et le PNUE (1,3 millions USD).

Tableau 16 : Services français utilisés par les agences de mise en œuvre en milliers d'USD.¹¹²

Agence	Consultants	Sous-contrats	Biens/ Équipement	Formation	Sans affectation	Total
Banque Mondiale 2002 – 2007						
-	4 374	-	3 454	-	-	7 828
PNUD 2001 – 2006						
	3 067	4 365	2 503	516	-	10 451
PNUE 2005 – 2007						
	862	415	-	-	10	1 287
TOTAL	8 302	4 780	5 958	516	10	19 567

Sur base de ces données, la seule appréciation significative consisterait à comparer ces chiffres avec le même type d'information pour des pays comparables (Royaume Uni, Allemagne). Ces données ne sont pas disponibles.

¹¹² Sources : données fournies à la mission par le Secrétariat du FEM

4. CONCLUSIONS

Cette évaluation répond à un mandat particulier : elle analyse la contribution spécifique d'un bailleur, la France, à un instrument multilatérale de financement, le Fonds pour l'Environnement Mondial. L'approche adoptée s'est appuyée sur quatre éléments :

- Premièrement, une appréciation générale des **performances du FEM**. En effet, la pertinence pour la France de contribuer au FEM dépend d'abord de la pertinence et de la légitimité de cet instrument pour traiter les questions pour lesquelles il a été créé. Elle est également fonction de l'efficacité du FEM par rapport à ses propres objectifs.
- Ensuite, une analyse du **discours politique français** en matière de changements climatiques et de biodiversité a permis d'apprécier dans quelle mesure les objectifs de la France étaient pris en compte dans les opérations financées par le FEM.
- La **convergence entre les orientations** prises par le FEM et les priorités françaises a ensuite été appréciée, afin d'évaluer l'intérêt pour la France d'associer ses ressources à celles d'autres bailleurs au sein d'un instrument multilatéral sur lequel elle a une influence pour atteindre ses objectifs.
- Enfin l'étude devait répondre à la question de savoir **si la France tire un bénéfice** de sa contribution au FEM, que ce soit en termes de visibilité, en termes d'apprentissage, ou en termes de retour financier.

Ces quatre niveaux d'analyse conduisent aux conclusions suivantes.

C.1 Par sa contribution au FEM, la France soutient un instrument dont la pertinence est unique et l'efficacité réelle, bien qu'améliorable.

- d. Le FEM est le premier et le principal instrument financier mondial conçu sur base du principe selon lequel la prise en charge des enjeux publics mondiaux implique une solidarité internationale d'une nature différente de l'APD classique.**

Allant au-delà de la notion de pollueur-payeur, le FEM vise à compenser pour les pays en développement le coût de la non-pollution ou le coût de la non-destruction d'un capital d'intérêt mondial tel que des écosystèmes diversifiés. Autrement dit, le FEM compense le surcoût d'une stratégie durable et solidaire par rapport à une stratégie plus immédiatement rentable pour ses auteurs.

Ce concept prévoit la prise en charge internationale, via un fonds mondial, du « surcoût » qu'implique pour certains pays dotés de peu de moyens de contribuer à des bénéfices collectifs de long terme aux dépens de bénéfices locaux de court terme. Cette approche diffère fondamentalement de ce qui motive l'APD classique. A l'époque où le FEM a été créé, il s'agissait d'une initiative réellement novatrice, restée jusqu'ici sans égal.

- e. Le FEM dispose d'une légitimité unique à plusieurs points de vue.**

Le FEM traite différents enjeux environnementaux en partenariat avec les principales agences internationales d'exécution. Les bailleurs et les pays bénéficiaires y sont

représentés par un système de gouvernance considéré comme équilibré. On parle de compromis unique entre une gouvernance de type Bretton Woods – répartissant le pouvoir en fonction des contributions – et une conception de la gouvernance régissant les agences des Nations Unies et privilégiant la représentation égale des différents pays partenaires.

f. Les projets du FEM sont efficaces, mais l'institution elle-même pourrait améliorer son efficacité.

Les projets financés par le FEM destinés à protéger la biodiversité et à lutter contre le changement climatique sont généralement considérés comme **efficaces** par le service d'évaluation du FEM. Les comparaisons de ces appréciations avec celles de l'Independent Evaluation Group de la Banque Mondiale permettent de dire que ce service n'est pas excessivement complaisant et donc que cette appréciation est crédible. L'efficacité des projets est toutefois largement tributaire de l'efficacité des agences qui en ont la charge et de l'articulation entre ces agences et le FEM. Le jugement porté sur l'efficacité de l'institution dans son ensemble est toutefois plus critique

Les réformes des modalités de sélection et du cycle du projet sont en cours mais ne sont pas encore complètement opérationnelles. Ces réformes devraient augmenter considérablement l'efficacité de la gestion du FEM.

Le DAR constitue une première tentative d'objectiver la répartition des ressources entre pays sur base essentiellement du potentiel de contribution de ces pays aux objectifs de protection de la biodiversité et du climat. Le système d'allocations collectives qui permet de donner des moyens aux « petits pays » fonctionne mal : les pays bénéficiaires ne mobilisent pas les montants qui leur sont alloués, notamment en raison des coûts d'études et d'administration nécessaires. Plus généralement, le FEM est plus complexe et porte sur des montants plus limités que les instruments d'aide auxquels les pays en développement ont accès par d'autres canaux.

L'approche programme permet de concentrer les moyens sur des problématiques précises en des lieux déterminés (souvent au niveau régional). Elle doit en outre permettre l'établissement d'une action cohérente sur une longue durée. Cette approche est toutefois très exigeante pour le Secrétariat du FEM ; le concept de programme n'est pas encore clairement défini et la méthodologie de l'approche doit encore être précisée. Le FEM est un instrument conçu dans une logique de financements de projets. Les approches sectorielles (politique forestière nationale, tarification de l'énergie) ne sont pas abordées telles quelles malgré leur contribution potentielle aux biens publics mondiaux concernés,

Le Conseil du FEM souhaite encore garder le contrôle de **la décision de financement** de chaque projet. Selon le Secrétariat, cette pratique ralentit le processus de décision et empêche le FEM de déléguer plus de responsabilité conceptuelle aux agences dans le cadre d'approches par programmes

Le FEM ne joue pas le rôle qu'il pourrait jouer au plan de **leadership scientifique et technique** pour l'environnement mondial. Le STAP reste un point faible du FEM à cet égard. L'orientation stratégique fait clairement partie du mandat du STAP, mais ce rôle n'est pas rempli actuellement. Le STAP n'assure pas de lien systématique avec les réseaux scientifiques compétents, ce qui limite la capacité du FEM à exercer un leadership mondial sur les réponses à apporter aux enjeux identifiés par des réseaux tels que le GIEC ou l'IPBES. Le dernier programme de travail du STAP exprime toutefois l'engagement d'orienter le STAP vers une fonction de conseil scientifique et technique plus stratégique.¹¹³

Les systèmes de **suivi des impacts** des projets restent insuffisants malgré les réformes en cours. Cette faiblesse est partiellement due au fait que les agences d'exécution elles-

¹¹³ Voir point 7 du programme de travail du STAP pour 2008-2009, Octobre 2008

mêmes, comme la plupart des bailleurs, ne disposent que de peu d'information sur l'impact de leurs interventions. L'amélioration de ces systèmes d'information et d'analyse est considérée comme une priorité, mais l'évolution est lente. Le FEM n'est pas encore en mesure de tirer systématiquement les leçons de son expérience et encore moins de les diffuser.

C.2 Les orientations institutionnelles du FEM (allocation des ressources et fonctionnement interne) correspondent bien aux attentes de la France, qui dispose d'une influence certaine à ce niveau. Par contre, l'influence française sur le contenu scientifique des missions du FEM est nettement plus limitée.

- a. Les orientations demandées par le **CICID**, également soutenues par d'autres membres importants du Conseil, ont été adoptées par le FEM sur de nombreux points. L'accent mis sur l'Afrique reste selon certains en deçà de ce que la France attendait.
- b. La plupart des **réformes** entreprises dans la gestion du FEM correspondent aux attentes de la France et d'un certain nombre d'autres bailleurs.
- c. Le **FFEM** permet à la France d'acquérir une expérience bilatérale qu'elle valorise, notamment lorsque ses représentants au Conseil doivent porter une appréciation sur les fiches d'identification de projets du FEM et dans le cadre de certaines réflexions portant sur l'orientation stratégique du Fonds. Le FFEM est une spécificité française dont les atouts dans le contexte de la participation au FEM sont abordés dans le rapport. D'autres services et ministères collaborent à la préparation des Conseils et valorisent notamment leur expérience en matière de recherche ou d'aide au développement. L'influence de l'expérience du FEM sur les projets financés par le FFEM est plus limitée ; la France tire peu d'enseignements scientifiques du FEM.
- d. La France dispose d'une **capacité de recherche** permanente dans certaines zones (CIRAD, IRD en Afrique francophone) très peu valorisée par le FEM.

C.3 La spécificité du FEM a pour conséquence que la contribution française n'est pas en concurrence avec ses instruments d'aide au développement. Par contre, la participation française à de nouveaux instruments multilatéraux, spécialement dans le domaine du changement climatique, pose plus de questions.

- a. Les caractéristiques du FEM évoquées sous C1 a. et b. en font un instrument clairement distinct des autres instruments français. Malgré le classement de la quasi-totalité des contributions au FEM comme aide au développement dans les statistiques du CAD, le caractère novateur du FEM ne doit pas être perdu de vue. **Le FEM est un instrument de prise en charge collective du coût de la protection de biens publics mondiaux**, comme en atteste la notion de « coût incrémental ». Il joue donc un rôle fondamentalement différent de celui des instruments de l'APD française. Le FEM n'est donc ni un substitut ni un concurrent des instruments français de financement d'APD.
- b. Par contre, la France investit également dans de nouveaux fonds tels que les « **Climate Investment Funds** » gérés par la Banque Mondiale. Ces deux démarches peuvent être considérées comme contradictoires ou tout au moins comme une source de dispersion des ressources si la spécificité du FEM n'est pas clairement identifiée, reconnue comme pertinente et efficace, et renforcée par ses principaux bailleurs de fonds. Le risque de marginalisation du FEM

dans la nouvelle architecture financière est de plus en plus souvent mis en évidence, en particulier dans le domaine du changement climatique¹¹⁴.

C.4 L'effet de retour se décline sous trois dimensions présentant des résultats contrastés.

- a. **Une bonne visibilité** : la contribution de la France au FEM est reconnue par les pays partenaires interrogés, notamment en termes de contribution aux orientations politiques. La France est identifiée comme un des pays fondateurs du FEM et un partenaire influent, notamment au niveau de l'évolution institutionnelle du Fonds.
- b. **Un effet d'apprentissage limité** : la France tire peu de bénéfices scientifiques de sa contribution au FEM, d'une part parce qu'elle est peu représentée au sein des instances scientifiques du FEM et d'autre part, parce que le FEM consacre peu de moyens à la diffusion du savoir et des leçons scientifiques qu'il tire de son expérience.
- c. **Un retour financier difficile à apprécier** : le FEM opère via les agences d'exécution. Il ne dispose pas de chiffres complets permettant une perception de la contribution des entreprises et institutions françaises aux contrats qu'il finance (les chiffres communiqués aux évaluateurs sont probablement sous-estimés). De plus, le FEM ne communique pas ces données pour les autres bailleurs, ce qui empêche toute comparaison.

¹¹⁴ New Finance for Climate Change and the Environment Gareth Porter, Neil Bird, Nanki Kaur and Leo Peskett July 2008

5. RECOMMANDATIONS

On peut déduire de ces conclusions que si la France souhaite que le FEM conserve un rôle spécifique parmi les instruments de financement des enjeux environnementaux globaux, elle pourrait adopter les positions suivantes dans le cadre des négociations de la cinquième reconstitution :

- a. Mettre en évidence la différence de nature entre (i) la prise en charge par un fonds mondial du financement international solidaire à long terme de la protection des biens publics mondiaux et (ii) le transfert de ressources, en principe temporaire, que représente l'APD (recommandation R1) ;
- b. Insister sur la poursuite des efforts d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du FEM, afin qu'il ne soit pas trop handicapé par sa structure à deux niveaux (agences/FEM) mais au contraire qu'il valorise ses atouts institutionnels (R2).
- c. Encourager le développement d'un dispositif de gestion de la connaissance de premier ordre (R3) ;
- d. Encourager et s'impliquer directement dans le développement de capacités scientifiques capables d'orienter la stratégie du FEM et lui donner une visibilité mondiale sur ce plan (R4 et R5) ;
- e. Encourager le maintien du rôle central du FEM et participer à l'augmentation de ses moyens financiers (R6 et R7) ;

R.1 La France pourrait souligner la spécificité et la légitimité unique du FEM.

Les défis écologiques mondiaux que représentent la destruction rapide de la biodiversité ou le changement climatique nécessitent des interventions concertées dans des pays disposant de ressources très limitées. Les conventions internationales, dont le FEM est l'instrument financier, définissent des cadres de collaboration dans lesquels les pays partenaires s'entendent sur la manière de réagir à ces défis. Les pays les plus riches prennent logiquement en charge le coût de ces interventions à travers un fonds commun unique en son genre, le FEM, dont le mandat permet une intervention interdisciplinaire et spécifiquement consacrée aux enjeux écologiques mondiaux.

La France compte parmi les concepteurs de ce fonds ; elle a de bonnes raisons d'en défendre la spécificité, notamment par rapport à d'autres initiatives gérées par des institutions spécialisées dans l'aide au développement. Ce support devrait toutefois être assorti d'un soutien politique de la France à l'évolution du FEM et de la poursuite de l'appui français aux réformes engagées.

R.2 La France pourrait utilement poursuivre son appui à l'amélioration de l'efficacité et l'efficience de la gestion du FEM, en encourageant l'approfondissement des réformes en cours.

L'appui de la France pourrait notamment porter sur les éléments suivants :

- Maintien du **soutien français au Secrétariat** dans le sens des réformes engagées. Les progrès restent encore à confirmer en termes de cycle de projet et de gestion axée sur les résultats. Les acteurs français ont joué un rôle important dans ces réformes.

- Encouragement de la **réforme du DAR**, notamment sur base des résultats de la revue à mi-parcours présentée au Conseil de novembre 2008. Le concept d'allocation collective devrait en particulier être revu, avec comme objectif de faciliter l'accès des PMA aux financements du FEM. L'enjeu est particulièrement important pour l'Afrique, zone prioritaire aux yeux de la France.
- Appui méthodologique et institutionnel au développement de **l'approche « programmatique »**. Cette approche constitue une innovation récente au FEM et ses résultats restent encore à apprécier. L'enjeu est important pour que le FEM ne reste pas enfermé dans une logique de financement de projets individuels. La France pourrait en encourager le développement, ainsi que la formalisation de méthodes et procédures adaptées. La France pourrait soutenir l'adaptation des ressources humaines du secrétariat du FEM à ce type d'approche, ainsi que l'adaptation de la relation entre le Conseil et le Secrétariat. Dans le cadre d'une telle évolution, le projet risque en effet de perdre son statut « d'unité d'intervention », canal principal de validation des propositions du Secrétariat par le Conseil.
- Au-delà des programmes, la France pourrait envisager d'encourager à terme l'implication du FEM dans **l'appui aux politiques** (tarifs de l'énergie, codes forestiers...) dont l'effet écologique pourrait être plus important que celui des projets.

R.3 La France pourrait encourager le FEM à renforcer ses efforts de développement d'un système d'information et de gestion de la connaissance.

La création d'un service indépendant d'évaluation constitue un progrès important, mais un système d'information et de gestion de la connaissance renforcé permettrait au FEM de mieux **piloter** son portefeuille d'interventions, en particulier dans le cadre de la conception et du suivi des programmes. Un tel système permettrait également au FEM de **mesurer l'impact** des interventions qu'il finance, d'en **tirer les leçons** et de diffuser cette connaissance au niveau mondial. L'évaluation OPS 3 insistait déjà sur ce point. Des progrès ont été réalisés depuis 2005, mais beaucoup reste à faire dans ce domaine. Le FEM ne peut construire de tels systèmes d'information sans l'appui des agences d'exécution avec lesquelles il opère. La France pourrait aussi encourager ces agences d'exécution, dans lesquelles elle est représentée, à collaborer pleinement à ce processus.

R.4 La France pourrait encourager le Secrétariat et le Conseil à réfléchir à une meilleure utilisation des capacités de conseil technique et scientifique à caractère stratégique du STAP.

Le FEM devrait disposer d'un appui scientifique de premier ordre, bien connecté aux meilleures capacités mondiales de recherche. Son statut lui permet de mobiliser les meilleures ressources scientifiques du monde dans un cadre indépendant de tout biais national ou institutionnel.

La France pourrait recommander **une évaluation spécifique du STAP** dont pourrait être déduite une stratégie d'articulation du FEM sur les réseaux scientifiques les plus susceptibles de s'inscrire dans son mandat. Ce meilleur accès aux compétences scientifiques permettrait en outre au FEM de jouer un rôle plus important dans la conception des stratégies de réponse aux tendances et défis identifiés par le GIEC ou l'IPBES.

R.5 La France pourrait renforcer sa présence scientifique auprès du FEM.

Cette présence pourrait se concrétiser par la promotion de la recherche nationale – notamment dans le domaine de la biodiversité – et par un soutien à la contribution de ce dispositif de recherche au développement des programmes scientifiques du FEM évoqués ci-dessus.

La France dispose d'importantes capacités publiques de recherches qui devraient pouvoir contribuer à cette démarche. Une telle initiative permettrait à la France d'améliorer à la fois son influence scientifique, sa visibilité et l'effet d'apprentissage alimenté par l'expérience du FEM. Elle valoriserait également son appareil de recherche au niveau international.

R.6 La France pourrait privilégier le FEM comme principal instrument multilatéral de financement de la protection du patrimoine environnemental mondial

Le FEM a en principe mandat pour couvrir l'ensemble des enjeux relatifs aux Conventions dont il est l'instrument. La France pourrait donc répartir les ressources qu'elle destine à ce type d'enjeu entre le FEM et ses propres instruments bilatéraux. Toutefois, il est probablement souhaitable que la France assure également une présence stratégique au sein de certains des nouveaux fonds en cours de création, dont l'importance financière ne peut être ignorée.

R.7 Pour autant que les réformes soient poursuivies, la France pourrait encourager l'augmentation du budget du FEM et adapter sa propre contribution en conséquence.

Le Secrétariat du FEM relève le défi de mettre en œuvre les réformes évoquées ci-dessus. Ceci implique qu'il bénéficie, notamment de la part du Conseil, du support et de l'impulsion nécessaires pour aller dans ce sens.

A condition que ces réformes soient menées à bien, la France pourrait encourager l'augmentation du budget du FEM et adapter sa propre contribution en conséquence.

ANNEXE 1 – TERMES DE REFERENCE



Direction générale du Trésor
et de la Politique économique

SERVICE DES AFFAIRES MULTILATERALES ET DU DEVELOPPEMENT

UNITE D'EVALUATION DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT

TELEDOC 621,

139, RUE DE BERCY

75572 PARIS CEDEX 12

Paris, le 23 mai 2008

TERMES DE REFERENCE

EVALUATION RETROSPECTIVE DE LA DOTATION DE LA FRANCE AU FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL (FEM)

Le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE) - Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) - 139 rue de Bercy, 75572 Paris cedex 12 - a décidé de procéder à l'évaluation rétrospective de la dotation de la France au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) sur les volets changement climatique et biodiversité.

Le marché d'études sera passé selon la procédure adaptée prévue à l'article 28 du code des marchés publics (CMP) révisé, et conformément à son article 40 pour ce qui concerne les modalités de publicité. Ces articles s'appliquent aux marchés de fournitures et de services d'un montant maximal de 90 000 € HT.

Le présent règlement de consultation détermine l'objet et les caractéristiques de l'étude, les conditions de sa réalisation, les critères de sélection du candidat, ainsi que les principales dispositions administratives du contrat.

I/ Eléments de contexte.

1.1. Description du FEM.

Selon les termes de sa Convention (appelée « instrument » constitutif) adoptée en 1994 par 73 Etats, après une phase pilote démarrée en 1991 sur initiative franco-allemande, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a pour vocation de **financer les coûts additionnels liés à la protection de l'environnement mondial dans les pays en développement et en transition**. Ses domaines d'intervention sont les suivants : diversité biologique, eaux internationales, changement climatique, désertification, réduction des substances destructrices de la couche

d'ozone et polluants organiques persistants. Plus spécifiquement, le FEM est le mécanisme financier prévu par la Convention sur la diversité biologique (CDB) et par la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CCNUCC). Il est aussi un mécanisme financier de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. Il contribue également au financement d'opérations complémentaires de celles engagées par le Protocole de Montréal, financées sur ses propres fonds.

Le FEM rassemble aujourd'hui 167 Etats. Le Conseil du FEM, composé de 16 pays de l'OCDE, de 2 pays en transition, et de 14 pays en développement en est l'instance décisionnelle. Géré par la Banque mondiale, il s'appuie sur un Secrétariat, basé à Washington et sur le panel scientifique et technique, instance de conseil sur les objectifs et priorités du Fonds.

L'identification, le cofinancement et l'exécution des projets du FEM sont confiés à des agences que sont la Banque Mondiale, le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE), le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et les banques régionales de développement. Depuis sa création, le FEM a contribué au financement de plus de 1000 projets dans 150 pays en voie de développement ou en transition

Le budget du FEM est reconstitué tous les quatre ans par les pays donateurs. Pour la quatrième reconstitution (2007-2010) décidée en 2006, la France s'est engagée à apporter 154 Ms d'euros au FEM, soit 6,81% du budget du FEM après 160 Ms d'euros (2002-2006), soit 6,8% du budget du FEM. La France est le 5ème contributeur du FEM. La première tranche de la contribution de la France au FEM décaissée en 2007 s'élève à 35,58 Ms d'euros. Pour 2008, la deuxième tranche est d'un montant équivalent.

Le budget du Fonds est donc en progression constante, mais demeure bien modeste compte tenu des enjeux qu'il entend traiter et de l'étendue de la zone géographique qu'il couvre.

1.2. Enjeux de l'évaluation.

L'évaluation de la dotation de la France au FEM a été décidée pour les raisons suivantes :

- **Le développement durable est aujourd'hui un enjeu important.** Il a fait l'objet d'engagements répétés (déclaration de Stockholm sur l'environnement humain (1972), Déclaration de Rio (1992), OMD (2000)). Les accords multilatéraux de protection de l'environnement (AME) se sont multipliés. En outre, l'accent a été mis sur le changement climatique aux G8 de Gleneagles et d'Heiligendamm. De même la question de l'intégration de l'environnement aux politiques de développement est devenue importante avec les OMD de 2000 et la déclaration du CAD de l'OCDE de 2006 ;
- la France comme ses principaux partenaires a conscience de la **nécessité de prendre en compte les conséquences du changement climatique dans les pays en développement** (stratégie du CICID de 2006) ;
- la préservation de l'environnement au titre des biens publics mondiaux ne peut reposer que sur une **coopération internationale renforcée** et des **mécanismes financiers innovants** comme le FEM ;
- à cet égard, **le FEM joue un rôle majeur** comme instrument de préservation de l'environnement et la contribution de la France y est significative ;
- **les discussions sur la prochaine reconstitution du FEM ont débuté en avril 2008**, les négociations formelles commenceront en novembre 2008. **Cette évaluation devrait permettre de concourir à la définition de la position française vis-à-vis de cette reconstitution du FEM ;**
- cette évaluation est lancée dans un contexte marqué par une demande accrue au sein de l'administration d'évaluation des institutions multilatérales en lien avec la part croissante de l'APD multilatérale dans l'APD totale générée par la France.

II/ Champ de l'évaluation.

L'étude portera sur l'évaluation de la dotation de la France à la quatrième reconstitution du FEM (2007-2010) et s'appuiera sur l'analyse de la contribution à la troisième reconstitution (2003-2006) et éventuellement les deux précédentes. Il s'agit principalement d'analyser la manière dont le FEM traduit les engagements de la France dans les AME, les déclarations politiques générales et respecte sa politique de développement dans les PED (PMA et PRI).

L'étude analysera les interventions du FEM dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique sur la base des stratégies et des programmes d'opérations adoptés par le Fonds. La stabilité climatique est un bien public mondial (BPM), qui recouvre les résultats d'une action commune internationale dont tous les Etats sont susceptibles de bénéficier. Les actions visant la protection de la biodiversité seront également incluses dans le champ de l'évaluation.

Si le FEM couvre l'ensemble des pays en développement (PED) et des pays en transition, éligibles aux prêts de la banque mondiale, l'étude pourra inclure spécifiquement quelques études de cas de pays bénéficiaires. La diversité des thèmes (adaptation, atténuation, biodiversité, etc), des pays (vulnérabilité des îles, des pays côtiers et sahéliens...) et des projets (efficacité énergétique, agriculture, etc) est grande ; et le comité de pilotage devra définir les cas les plus pertinents. La sélection de l'échantillon des thèmes, des pays, et des projets devra être réalisé au regard de l'objectif principal de la présente évaluation et non dans une perspective d'évaluation générale du FEM qui est l'objet du quatrième bilan global du FEM (OPS4).

L'évaluation englobera les acteurs engagés en France et à l'international dans le processus décisionnel en amont du FEM et dans le cadre du FEM :

- les administrations concernées ;
- le Fond français pour l'environnement mondial (FFEM) ;
- les autres institutions multilatérales (Protocole de Montréal, UNFCCC, Convention désertification, Convention biodiversité, Convention sur les polluants organiques persistants) ;
- les partenaires de la France dans le cadre du FEM (Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Japon, Suisse, etc)
- les ONG dotées d'un statut consultatif (UICN, etc) ;
- les organisations partenaires chargées d'exécuter les projets FEM (Banque mondiale, PNUD, PNUE, FIDA, banques régionales de développement), bénéficiaires via les partenaires du FEM (collectivités locales, entreprises, populations rurales et autochtones...) et groupes affectés par les projets.

III/ Approche et méthode.

L'étude devra porter un jugement argumenté sur la dotation de la France au FEM selon les six critères de l'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impacts et viabilité) et examiner spécifiquement les questions évaluatives.

L'étude sera réalisée sur la base :

- de la documentation recueillie et d'entretiens avec les différents intervenants concernés à Paris, essentiellement dans les Ministères concernés (Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Ministère de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durable, Ministère des Affaires étrangères et européennes), auprès de l'Agence française de développement (AFD) et du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Une liste de personnes ressources sera adressée aux évaluateurs en temps utiles.
- du recueil et du traitement de données administratives, économiques et financières,

- de deux missions au siège du FEM à Washington en juillet et fin août-début septembre donnant également lieu à interview, recueil et analyse d'information, observation indirecte des actions concernées dans les pays faisant l'objet d'une étude de cas et sélectionnés par le comité de pilotage, via les représentants des points focaux du FEM

IV/ Objectifs de l'évaluation et questions évaluatives.

La présente évaluation a pour objectif de **mesurer la valeur ajoutée** de la contribution de la France au FEM et de dégager des recommandations sur le positionnement de la France en FEM en amont de prochaine reconstitution.

De façon plus détaillée, l'étude a pour objet de :

① de porter un jugement sur la pertinence et la cohérence de l'action de la France via le FEM. La pertinence doit être appréciée par rapport aux principes internationaux et aux Conventions en vigueur, et également par rapport aux objectifs poursuivis par les pays bénéficiaires (l'appropriation étant un des points fondamentaux de la Déclaration de Paris). La cohérence de l'action française doit être mesurée au regard des objectifs stratégiques et sectoriels poursuivis par la France et prendre en compte l'action française via les autres outils bilatéraux et multilatéraux existants ;

- **mesurer la pertinence de la dotation au FEM** : quels sont les objectifs du FEM ? Quel est l'intérêt de son action pour les pays bénéficiaires ? Quelle prise en compte des objectifs et des attentes des pays bénéficiaires notamment sous l'angle du renforcement des capacités et de l'appropriation ?

- **mesurer la cohérence interne et externe de notre action via le FEM** : quelle est la cohérence de notre action (cohérence des objectifs et des modes d'action notamment) via le FEM vis-à-vis de notre politique de développement et de notre politique de développement durable (priorités sectorielles et géographiques) dans les pays en développement? Quelle est la complémentarité avec l'aide bilatérale française et en particulier avec des instruments comme le FFEM ? Quelle est l'articulation du FEM avec d'autres instruments multilatéraux d'aide au développement auxquels contribue la France (en particulier la Banque mondiale – cadre de développement intégré), de préservation de l'environnement à caractère financier (fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal, PNUE, PNUD)?

② d'apporter des éléments pour juger de la performance du programme en particulier en matière d'efficacité, d'efficience, d'impact et de viabilité et pour en apprécier la qualité :

- **apprécier la qualité de l'instrument FEM** : à travers les travaux d'évaluation du FEM (études de l'unité d'évaluation du FEM sur la performance du Fonds de 1997, 2002 et 2007) et d'autres documents internes, la qualité de l'instrument FEM, ses points forts et ses faiblesses, pourront être analysés.

- **mesurer la performance du FEM au regard des objectifs de la France**, en particulier en matière d'efficacité au regard des objectifs de la politique française de développement durable, d'efficience (gestion des fonds alloués, décaissements, etc), d'impact (réduction de la pauvreté, action en Afrique notamment) et de durabilité.

A cet égard, les évaluateurs pourront éventuellement présenter la synthèse des réflexions de deux ou trois partenaires bilatéraux du FEM sur la même problématique.

- **mesurer les impacts des interventions et recommandations de la France** formulées au sein du Conseil du FEM sur les décisions et les mises en œuvre des actions du FEM en termes d'orientations et de réalisations (objectifs, méthodes, projets/programmes, gestion).

③ d'apporter une description analytique de l'effet de levier de la dotation de la France au FEM :

le retour de la dotation de la France au FEM en est-il notamment satisfaisant en termes d'image (au plan national et international) et d'influence (négociations internationales, poids au conseil du FEM, rôle dans la gouvernance du FEM, perception par les pays récipiendaires des ressources du FEM des spécificités des actions de la France dans le cadre du FEM, etc) ainsi que sur un plan financier (cofinancement avec des institutions françaises, implication d'entreprises françaises etc) ?

Quelles sont les synergies entre les acteurs Français (recherche, opérateurs privées, ONGs collectivités locales, FFEM, secteur privé ou public ; médias) et le FEM (secrétariat, agences de mise en oeuvre, STAP, bénéficiaires...) ?

Le consultant devra mener une analyse approfondie de deux ou trois situations (biodiversité, hot spot de pollution industrielle, etc.) pour lesquelles l'effet de levier a été probant en vue d'en dégager les conditions nécessaires et suffisantes (notamment en ce qui concerne le choix des pays, des projets/ et des programmes).

④ de proposer des pistes de réflexion pour le positionnement de la France au FEM et sur le fonctionnement et les objectifs du FEM :

est-ce que le FEM tel qu'il est aujourd'hui permet de répondre de manière satisfaisante à nos objectifs (dans le cadre de nos engagements multilatéraux et de l'aide publique au développement bilatérale et multilatérale) ? Est-ce qu'il mène son action de manière optimale ? Quelles propositions d'évolution (objectifs, fonctionnement) peuvent être faites pour améliorer l'effet de levier de la dotation de la France au FEM (cf point précédent) et en particulier pour améliorer la performance de son portefeuille de projets A cet égard, l'OPS4 fera des propositions d'amélioration qui peuvent être cohérentes avec celles d'amélioration au regard des objectifs de la France.

Est-ce que les retours financiers (recherche, opérateurs privées, ONG, collectivités locales, secteur privé ou public, etc.) et politiques (influence, média, etc.) de notre contribution au FEM peuvent être augmentés ?

Est-ce qu'une action via le FEM peut couvrir l'ensemble de nos financements en matière de changement climatique ou doit-elle être complétée ?

Quel pourrait être l'impact de l'évolution du contexte international sur le positionnement de la France au FEM et sur celui du FEM ?

V/ Produits attendus.

Une **note de démarrage** sera présentée au comité de pilotage en juillet 2008. Cette note inclura la reconstitution du cadre logique de l'action évaluée.

Un **rapport provisoire** sera établi au plus tard le 30 septembre.

Le **rapport définitif** devra être remis dans un délai de un mois suivant la validation du rapport provisoire à l'Unité d'évaluation des activités de développement (UEAD) de la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE). Le rapport est la propriété du Ministère qui seule décide de sa publication.

La mission au siège du FEM fera l'objet d'un compte-rendu détaillé à caractère informatif.

Ces rapports seront remis par voie électronique aux dates indiquées, à l'Unité d'évaluation des activités de développement (UEAD).

Une note de synthèse d'environ 5 pages en version bilingue rappellera les objectifs de l'étude et reprendra les principales conclusions et recommandations de ce rapport. Elle sera complétée d'une fiche d'une page présentant les données générales (organigramme, schémas) et chiffrées les plus pertinentes pour la compréhension du sujet. La note de synthèse devra pouvoir être lue indépendamment du reste du rapport.

VI/ Calendrier.

La prestation débutera après signature du contrat entre le consultant et le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE). La date de démarrage de l'étude est prévue pour juin.

Elle comprendra notamment une réunion de lancement à Paris, deux missions au siège du FEM (durée totale de 2-3 semaines correspondant à environ 20-30 j/h) et une réunion de restitution des résultats et des recommandations de l'évaluation à Paris.

	mai	juin	juil	août	sept	oct	Nov
Appel d'offre Envoi TDR							
Réception de propositions 21jours							
Choix consultant							
Signature contra (+ 10j)							
Démarrage d l'étude Remis rapport d'étape							
Mission sur place							
Remise rappo provisoire							
Remise rappo définitif							
Restitution							

VII/ Comité de pilotage, évaluateurs, offres technique et financière.

1. Comité de pilotage.

Le comité de pilotage définit et valide les termes de référence (TDR) de l'étude, procède au choix du candidat, assure le suivi de son travail et valide la diffusion finale. Le secrétariat du Comité de pilotage est assuré par l'unité d'évaluation des activités de développement (DGTPE) de la Direction générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE). Mme Laurence Tubiana, directrice de l'Institut du Développement Durable et des Relations internationales (IDDRI) assurera *intuitu personae* la présidence du comité de pilotage. Le comité de pilotage est composé de représentants des administrations concernées et de personnalités extérieures qualifiées.

2. Consultants.

Conformément au principe d'impartialité, l'évaluation est réalisée par des consultants n'ayant pas eu à travailler sur les projets évalués. Les consultants indiqueront la Charte déontologique à laquelle ils adhèrent. L'équipe de consultants comportera au moins deux seniors (un spécialiste de l'évaluation de l'aide au développement et un spécialiste du secteur environnement).

Conformément aux normes du CAD pour une évaluation de qualité, les travaux des consultants seront évalués par le comité de pilotage selon la grille figurant en annexe II.

3. Coût de l'étude.

Le coût de l'étude devra être compris entre 60 et 80 000 euros HT.

4. Offres technique et financière.

Les consultants transmettront à l'Unité d'évaluation des activités de développement (UEAD) leurs offres technique et financière.

3.1. L'offre technique comprendra :

- une note technique de compréhension des termes de référence (2 pages) et de présentation de la méthodologie (3 pages) ;
- les références et expériences du cabinet d'études (10 pages maximum) ;
- une présentation de l'équipe des consultants avec des indications sur la répartition des responsabilités entre ses membres (2 pages maximum), complétée des CV proposés ;
- le calendrier prévisionnel d'intervention (1 page).

De façon détaillée, le consultant présentera l'équipe et les CV des experts en mettant en valeur les compétences et références de chaque expert dans les domaines suivants :

- expertise sur l'évaluation des politiques publiques et les méthodologies ;
- expertise en matière d'analyse d'impacts ;
- expertise sur l'aide au développement ;
- expertise sur les institutions multilatérales ;
- expertise sur le développement durable, l'environnement (changement climatique et biodiversité) ;
- expertise sur le secteur privé dans le domaine de l'environnement ;
- expertise financière ;
- expertise juridique ;
- excellente maîtrise du français et de l'anglais.

3.2. L'offre financière inclura les éléments suivants :

dépenses total HT et TTC, prix unitaires, voyages et frais annexes.

VIII/ Clauses administratives générales

1. Evaluation des offres des cabinets d'études.

Sur la base des offres technique et financière, le marché d'étude sera attribué par le comité de pilotage à l'offre la mieux disante selon les critères énoncés ci-dessous et suivant la pondération indiquée :

- **valeur technique :**

sur la base d'une note méthodologique reflétant la compréhension du sujet et la capacité à circonscrire l'ensemble des exigences de cette évaluation et des curriculum vitae des intervenants mobilisés pour réaliser l'évaluation reflétant la valeur de l'équipe pressentie : 20 % ;

sur la base de la présentation des références du cabinet d'études, de la présentation de l'équipe et des CV des consultants pressentis, mettant en avant les compétences techniques qui seront appréciées dans les domaines indiqués au paragraphe VI : 50%.

- **valeur financière :**

sur la base du prix des prestations (décomposition du prix global et forfaitaire indiqué au paragraphe 6 : 30 %.

La grille d'évaluation figure en annexe 3.

2. Paiement de la prestation au cabinet d'études sélectionné.

Le paiement sera effectué en trois versements :

- 30 % à titre d'acompte un mois après la notification du marché ;
- 40 % à la remise du rapport provisoire ;
- 30 % à la remise du rapport définitif.

ANNEXE 1 aux TdR

STRUCTURE INDICATIVE DU RAPPORT FINAL DE L'ÉVALUATION

La version définitive du rapport d'évaluation devra contenir les éléments suivants :

- 1 - Un sommaire
- 2 - Une liste des sigles utilisés
- 3 - Une présentation des enjeux de l'étude et de l'action évaluée
- 4 - Un résumé de la méthodologie
- 5 - Une analyse
- 6 - Des conclusions
- 7 - Des recommandations stratégiques et opérationnelles

8 – Annexes (liste non limitative)

Liste des sigles
Liste des personnes rencontrées
Présentation des personnalités qualifiées membres du comité de pilotage de l'évaluation
Liste des documents consultés
Références bibliographiques (internet inclus)
Compte-rendu de la mission de terrain
Instruments de collecte de l'information (questionnaires, guides d'entretien)
Données générales (organigrammes, schémas dynamiques et fonctionnels etc.) et chiffrées (statistiques, tableaux des décaissements etc) utiles pour la compréhension de l'objet de l'étude
Glossaire des termes techniques
Carte géographique situant le FEM, les principales parties prenantes et les projets
Présentation des experts de l'étude
Présentation détaillée de la méthodologie
Termes de référence de l'évaluation

ANNEXE 2 aux TdR

GRILLE D'APPRECIATION DES TRAVAUX DES CONSULTANTS

1. Justification, buts et objectifs de l'évaluation	--	-	=	+	++
<p>Le rapport indique pourquoi et pour qui l'évaluation est entreprise, et pourquoi à ce moment-là. Le but de l'évaluation est conforme à l'apprentissage et à la redevabilité, et les objectifs définissent ce que l'évaluation se propose d'atteindre.</p>					
2. Le champ de l'évaluation	--	-	=	+	++
<p>Le domaine d'étude est clairement déterminé (problèmes abordés, financements, durée, types d'intervention, couverture géographique, groupes cibles...). Le rapport d'évaluation analyse la logique d'intervention et établit les constats à différents niveaux (intrants, activités, résultats et impacts). Les critères du CAD sont appliqués. Les critères non utilisés sont explicités ainsi que d'autres critères éventuellement introduits. Les questions évaluatives sont clairement renseignées.</p>					
3. Contexte	--	-	=	+	++
<p>La politique du donateur et celle du partenaire sont exposés, ainsi que leurs objectifs et stratégies respectives. Les éléments du contexte sur le plan institutionnel et socio-politique sont présentés, ainsi que les modalités d'intervention.</p>					
4. Méthodologie	--	-	=	+	++
<p>Le rapport décrit les méthodes d'évaluation appliquées, le processus adopté, en démontrant leur validité et leur crédibilité. Les choix sont justifiés et les limites ou défauts éventuels sont explicités. Les différentes parties prenantes sont impliquées dans l'évaluation. Le rapport indique les modalités de choix des protagonistes et de leur participation. Les critères de sélection d'un échantillon sont présentés et justifiés.</p>					
5. Sources d'information	--	-	=	+	++
<p>Le rapport expose dans le détail les sources d'information utilisées et assure leur validité par un croisement des données et l'application de méthodes variées. Les personnes interviewées et les documents consultés sont cités dans le rapport, en respectant les aspects de confidentialité.</p>					
6. Indépendance	--	-	=	+	++
<p>Le rapport confirme l'indépendance des évaluateurs en mentionnant ouvertement les éventuels conflits d'intérêts. L'équipe d'évaluateurs, établie de manière équilibrée (genre et consultants locaux), et disposant d'experts de qualifications diverses, confirme qu'elle a pu travailler librement et sans interférences, en ayant eu accès à toutes les informations pertinentes et disponibles.</p>					
7. Éthique	--	-	=	+	++
<p>L'évaluation assure une démarche attentive au bien être des participants, menée de manière intègre, respectueuse de l'anonymat et de la confidentialité. Les membres de l'équipe ont été en mesure de se dissocier de certains jugements ou recommandations. Les désaccords sont présentés.</p>					
8. Garantie de la qualité	--	-	=	+	++
<p>Les diverses parties prenantes ont eu l'occasion de se prononcer et de commenter les constats, jugements et recommandations. Le contrôle qualité est effectué tout au long de la démarche d'évaluation.</p>					
9. Pertinence des résultats de l'évaluation	--	-	=	+	++

Les constatations et les enseignements tirés sont pertinents au regard des objectifs de l'évaluation. Tout décalage étant expliqué. L'évaluation est conduite dans les limites de temps et de budget prévus au départ.

10. Exhaustivité	--	-	=	+	++
-------------------------	----	---	---	---	----

Le rapport d'évaluation traite de toutes les questions posées. Il comporte une synthèse. Les conclusions, recommandations et enseignements tirés sont exposés de manière logique, clairement et sont étayés par des constatations et des analyses, présentées de manière logique.

ANNEXE 3 aux TdR

GRILLE D'ÉVALUATION DES CANDIDATURES

CRITERES	Note
<p>OFFRE TECHNIQUE</p> <p>1/ Compréhension</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compréhension générale - Compréhension de la problématique - Compréhension des objectifs <p>2/ Autres</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hypothèses de travail - Techniques de collecte et de traitement de l'information - Techniques d'analyse - Approche stratégique - Organisation de l'évaluation : étapes, chronogramme... 	20 %
<p>3/ Compétences de l'équipe</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualité des experts - Expertise / évaluation de politiques publiques et méthodologies - Expertise / analyse d'impacts - Expertise / aide au développement - Expertise / institutions multilatérales - Expertise / environnement - Expertise / secteur privé dans le domaine de l'environnement - Expertise financière - Expertise juridique 	50%
<p>OFFRE FINANCIERE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Montant des prestations HT - Montant des prestations TTC - Prix unitaires - Voyages - Frais annexes 	30%

ANNEXE 2 – GRILLE D'ÉVALUATION

Les questions évaluatives présentées ici font suite à un premier échange avec le COPIL (21 Juillet 2008) puis à la prise en compte de commentaires émis à l'occasion du rapport d'étape de l'évaluation. Il s'agissait d'apprécier avec le COPIL dans quelles mesures les questions proposées traduisent correctement les attentes exprimées par les termes de référence.

Le tableau de la page suivante synthétise les questions évaluatives (QE), les critères de jugement (J) qui permettront de les valider, ainsi que les indicateurs (I) informant chaque critère de jugement. Sont également identifiés les instruments et sources d'information à mobiliser pour renseigner les indicateurs.

QUESTION EVALUATIVES	CRITERES DE JUGEMENT	INDICATEURS	MÉTHODE DE COLLECTE	SOURCES
Efficacité, efficacité et impact du FEM par rapport à ses propres objectifs				
<i>Exclusivement basé sur des travaux d'évaluation existants.</i>				
Q1. Comment les interventions soutenues contribuent-elles à la lutte contre le réchauffement climatique et à la protection de la biodiversité ?	J1.1. Cette contribution est explicitée dans le design des interventions et l'allocation des ressources FEM.	I1.1.1. Allocation par secteur d'intervention sous FEM 3 et 4	Revue documentaire	Documents pertinents du Conseil, Rapports aux Conventions et Base de données du FEM
		I1.1.2. Nombre de projets par secteur d'intervention sous FEM 3 et 4	Revue documentaire	idem
		I1.1.3. Priorités énoncées sous FEM 4	Revue documentaire	Documents pertinents du Conseil; Stratégies du FEM
	J1.2. Cette contribution est mesurée par le système de suivi-évaluation du FEM.	I1.2.1. Rôles établis pour le système de S&E du FEM	Revue documentaire	Site Web – Bureau d'évaluation (BE), Documents pertinents au conseil du FEM
			I1.2.2. État de mise en œuvre du système de S&E	Revue documentaire
		I1.2.3. Présence ou absence d'information sur la lutte contre le réchauffement climatique et la biodiversité dans le système de S&E du FEM.	Entretiens	Personnel du FEM et des agences en charge du S&E
Revue documentaire			Publications et rapports divers de S&E du FEM et BE	
I1.2.4. Nature et niveau des informations mesurées et rapportées	Entretiens	Personnel du FEM et des agences en charge du S&E		
Q2. Les modalités de sélection, de mise en œuvre et de suivi des projets FEM contribuent-elles à l'atteinte des résultats attendus ?	J2.1. Le système d'identification et de sélection des projets traduit de façon opérationnelle les priorités stratégiques du FEM (articulation entre stratégies et projets FEM).	I2.1.1. Nombre et valeur totale des projets sélectionnés sous FEM 4 par secteur d'intervention, par programme stratégique et par sous-secteur.	Analyse statistique	Base de donnée du FEM ; info sur le pipeline
			Entretiens	Membre de la haute direction du FEM et responsable par domaines
	J2.2. Les ratios de cofinancement du FEM sont en progression	I2.1.2. Étapes et rôles respectifs dans le processus d'identification et sélection des projets	Entretiens	Membre de la haute direction du FEM, responsable par domaines, et représentants des agences de mise en œuvre
			Revue documentaire	Base de données du FEM et rapports aux Conventions
			Revue	Documents pertinents du Conseil et
J2.3. La mise en application du principe	I2.3.1. Décision entérinée sur l'application du	Revue	Documents pertinents du Conseil et	

QUESTION EVALUATIVES	CRITERES DE JUGEMENT	INDICATEURS	MÉTHODE DE COLLECTE	SOURCES
	de coût additionnel a été simplifiée	principe de coût additionnel I2.3.2. Changement effectif dans l'application du principe du coût additionnel dans la planification des projets récents	documentaire Revue documentaire Entretiens	du FEM Directives du FEM en vigueur sur le coût additionnel Agents du FEM et les représentants des agences de mise en œuvre
	J2.4. Les agences d'exécution et le Secrétariat du FEM ont amélioré les procédures de gestion du cycle de projet, suivant les recommandations des bailleurs.	I2.4.1. Caractéristiques du nouveau cycle de projets I2.4.2. État d'avancement dans l'application du nouveau cycle de projet. I2.4.3. Taux de décaissement	Revue documentaire Entretiens Revue documentaire	Décision du conseil sur le nouveau cycle de projet Tous les intervenants Données financières relatives aux projets FEM
	J2.5. Les frais de gestion sous les nouveaux projets FEM sont en diminution	I2.5.1. Existence et teneur des nouvelles règles sur les frais accordés aux agences de mises en œuvre I2.5.2. Évolution des coûts administratifs du Secrétariat du FEM par rapport à son budget global sous FEM 3 et 4	Revue documentaire Entretiens	Décision du conseil sur les frais chargés par les agences Haute direction du FEM
	J2.6. Un système de gestion amélioré de l'information a été mis en place et est utilisé.	I2.6.1. Existence d'un nouveau système I2.6.2. Fonctions additionnelles du nouveau système de gestion de l'information I2.6.3. État d'implantation	Entretiens Entretiens Entretiens	Haute direction du FEM Haute direction du FEM Haute direction du FEM
	J2.7. Les procédures de design, de mise en œuvre et de suivi des interventions FEM accordent une attention plus importante à la coordination avec les autres initiatives locales.	I2.7.1. Comparaison des points et approches de coordination promus par les anciennes et nouvelles procédures de design, de mise en œuvre et de suivi des interventions FEM.	Entretiens	Tous les intervenants
	J2.8. Appropriation : de nouvelles approches de programmation favorisant les synergies au niveau du FEM et dans les pays sont promues et mises en œuvre	I2.8.1. Existence de nouvelles approches de programmation promues et mises en œuvre sous FEM 4 I2.8.2. Mécanismes insérés dans ces nouvelles approches permettant des synergies accrues (FEM et pays) I2.8.3. Exemples de synergies accrues sous FEM 4 par le biais des nouvelles approches de programmation	Revue documentaire Entretiens Entretiens	Décision du conseil Tous les intervenants Tous les intervenants
Pertinence du FEM au regard des priorités et politiques françaises				
Q3. Le FEM contribue-t-il aux engagements	J3.1. Le FEM apporte une contribution spécifique à la Charte de	I3.1.1. Priorités et objectifs de la Charte I3.1.2. Priorités du FEM qui viennent les	Revue documentaire	Stratégies du FEM et Charte de l'Environnement de la France

QUESTION EVALUATIVES	CRITERES DE JUGEMENT	INDICATEURS	MÉTHODE DE COLLECTE	SOURCES
de la France ?	l'Environnement.	appuyer	Entretiens	Représentants des agences françaises pertinentes
	J3.2. Le FEM apporte une contribution spécifique aux volets internationaux des Stratégies Nationales de Développement Durable	I3.2.1. Priorités et objectifs des Stratégies I3.2.2. Priorités du FEM qui viennent les appuyer	Revue documentaire Entretiens	Stratégies du FEM et Stratégies Nationales de Développement Durable de la France Représentants des agences françaises pertinentes
	J3.3. Le FEM apporte une contribution spécifique à la Stratégie Nationale Biodiversité	I3.3.1. Priorités et objectifs de la Stratégie I3.3.2. Priorités du FEM qui viennent les appuyer	Revue documentaire Entretiens	Stratégies du FEM et Stratégie Nationale Biodiversité de la France Représentants des agences françaises pertinentes
	J3.4. Le FEM apporte une contribution spécifique au Plan climat, Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques	I3.4.1. Priorités et objectifs des Plans I3.4.2. Priorités du FEM qui viennent les appuyer	Revue documentaire Entretiens	Stratégies du FEM et au Plan climat, Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques de la France Représentants des agences françaises pertinentes
	J3.5. Le FEM apporte une contribution spécifique aux priorités de la stratégie sectorielle environnement du CICID (juin 2005).	I3.5.1. Priorités et objectifs de la Stratégie I3.5.2. Priorités du FEM qui viennent les appuyer	Revue documentaire Entretiens	Stratégies du FEM et la stratégie sectorielle environnement du CICID Représentants des agences françaises pertinentes
	J3.6. Le FEM apporte une contribution spécifique aux engagements internationaux de la France (OMD, Johannesburg, G8, UE, Déclaration de Paris)	I3.6.1. Priorités et objectifs énoncés dans ces engagements I3.6.2. Priorités du FEM qui viennent les appuyer	Revue documentaire Entretiens	Stratégies du FEM et documents présentant les engagements internationaux de la France Représentants des agences françaises pertinentes
Q4. Les orientations stratégiques décidées sous FEM4 convergent-elles avec les priorités françaises? (influence)	J4.1. Plusieurs des points de vue soutenus par la France au Conseil du FEM et aux COP se reflètent dans les stratégies, directions et outils promus par le FEM.	I4.1.1. Points de vue de la France exprimés au Conseil du FEM sous FEM 4 I4.1.2. Éléments reflétés dans les stratégies, directions et outils du FEM sous FEM 4.	Revue documentaire Entretiens	Documents de communication de la France au Conseil du FEM. Représentants français au Conseil du FEM.
	J4.2. En matière de biodiversité et de changement climatique, le DAR permet effectivement de mieux prioriser l'allocation des ressources	I4.2.1. Evolution de l'allocation des ressources FEM en comparaison des priorités des Conventions et du FEM pour ces deux domaines d'intervention	Revue documentaire Entretiens	Ébauche d'évaluation de mi-parcours du DAR Intervenants clés des agences, du

QUESTION EVALUATIVES	CRITERES DE JUGEMENT	INDICATEURS	MÉTHODE DE COLLECTE	SOURCES
				FEM et du BE
	J4.3. En matière de biodiversité et de changement climatique, le DAR permet un accès plus équitable et prévisible aux ressources FEM par les pays bénéficiaires	I4.3.1. Changement dans l'accès et la prévisibilité des ressources FEM pour les pays bénéficiaires	Revue documentaire Entretiens	Ébauche d'évaluation de mi-parcours du DAR Intervenants clés des agences, du FEM et du BE
	J4.4. Une priorité est donnée à l'Afrique dans l'allocation des ressources (changement significatif dans les allocations par région, par rapport à ce qui a été observé par le passé) pour le portefeuille global du FEM.	I4.4.1. Évolution historique dans l'allocation des ressources FEM entre FEM 3 et FEM 4, pour tous les domaines d'intervention, par région	Revue documentaire Analyse statistique	Rapports pertinents du FEM au Conseil et Conventions, Base de données du FEM
	J4.5. L'approche programmatique est mise en œuvre et ses conséquences sont positives au plan de la pertinence, de l'efficacité et de l'accès aux ressources	I4.5.1. Caractéristiques de l'approche programmatique	Revue documentaire	Documents pertinents soumis au Conseil du FEM
I4.5.2. État d'implantation de l'approche programmatique		Entretiens	Entretien avec la Haute Direction du FEM	
I4.5.3. Exemples de conséquences observées de l'approche programme au plan de la pertinence, de l'efficacité et de l'accès aux ressources		Entretiens	Tous les intervenants	
	J4.6. La problématique du changement climatique est internalisée dans les politiques des pays partenaires	I4.6.1. Présence ou absence de la problématique des CC dans les politiques clés des pays étudiés.	Revue documentaire sur 1 ou 2 études de cas en CC	Document de projet, rapport de progrès, document d'évaluation de projet, et si existant, de portefeuille pays
		I4.6.2. Niveau d'articulation/intégration transversale	Revue documentaire sur 1 ou 2 études de cas en CC	Document de projet, rapport de progrès, document d'évaluation de projet, et si existant, de portefeuille pays
	J4.7. En matière de biodiversité, le FEM contribue à développer le lien entre usage et conservation.	I4.7.1. lien entre usage et conservation présenté dans la stratégie du FEM en biodiversité	Revue documentaire	Programme stratégique du FEM en biodiversité
		I4.7.2. Lien effectif établi dans les évaluations de portefeuille	Revue documentaire	Évaluation de portefeuille pays, Études sur les bénéfices locaux, etc
		I4.7.3. Lien effectif au niveau des projets appuyés.	Revue documentaire sur 1 ou 2	Document de projet, rapport de progrès, document d'évaluation de projet, et si existant, de portefeuille

QUESTION EVALUATIVES	CRITERES DE JUGEMENT	INDICATEURS	MÉTHODE DE COLLECTE	SOURCES
			études de cas en BD	pays
	J4.8. Le rôle du FEM est affirmé, en tant que principal instrument de mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et de la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CCNUCC).	I4.8.1. Rôle du FEM tel qu'énoncé par les COPs	Revue documentaire	Textes de décisions des dernières COP sur le mécanisme financier des Conventions
	J4.9. Des expériences françaises (du FFEM notamment) sont répliquées sous appui FEM.	I4.9.1. Exemples d'approche FFEM répliquées par d'autres projets FEM	Entretiens	Responsables des domaines d'intervention au FEM et responsable des agences de mise en œuvre
	J4.10. Apprentissage : des expériences FEM sont répliquées dans le cadre d'appuis bilatéraux français (FFEM, AFD, FSP) ou par d'autres acteurs français du secteur (chercheurs, ONG, etc.).	I4.10.1. Exemples d'approche FEM répliquées par d'autres projets bilatéraux français	Entretiens	Responsables FFEM, AFD, FSP
Q5. Les réflexions sur l'avenir du FEM et ses orientations, offrent-elles de nouvelles perspectives pour satisfaire à des priorités françaises émergentes ?	J5.1. Il y a adéquation sur un certain nombre de pistes de réflexion entre d'autres membres du Conseil du FEM, la France, et le FEM lui-même	I5.1.1. Comparaison des pistes de réflexion émergentes et des priorités françaises émergentes	Revue documentaire Entretiens	Document du WWF, Document restreint produit par Catherine Garretta pour le FEM, Documents de réflexion produits par les secrétariats aux Conventions. Documents français ? Haute direction du FEM, autres membres du Conseil du FEM, représentants de différentes institutions françaises
Cohérence du FEM avec les autres instruments français				
Q6. Dans quelles mesures le FEM et les autres instruments soutenus par la France (bilatéraux que multilatéraux) sont-ils complémentaires ?	J6.1. Les domaines et types d'interventions identifiés et financés par d'autres fonds ou instruments appuyés par la France viennent en complément et non en compétition des interventions du FEM, en tant que mécanisme de mise en œuvre des Conventions CC et BD	I6.1.1. Exemples d'interventions complémentaires sur le terrain	Entretiens Etudes de cas (à titre illustratif)	Haute direction du FEM et ses responsables des domaines d'interventions, les responsables des agences de mise en œuvre gérant d'autres fonds Responsables d'agences françaises gérant d'autres fonds

QUESTION EVALUATIVES	CRITERES DE JUGEMENT	INDICATEURS	MÉTHODE DE COLLECTE	SOURCES
Q7. La réforme organisationnelle du FEM répond-elle aux attentes exprimées par la France ?	J7.1. L'approche de la gestion axée sur les résultats est en cours d'opérationnalisation.	I7.1.1. Niveau d'opérationnalisation de l'approche	Revue documentaire Entretiens	Rapports pertinents au conseil du FEM Responsable FEM de la GAR, et agents du BE
	J7.2. Redevabilité : le système de suivi-évaluation répond mieux aux besoins d'information de la France (capacité à informer de la pertinence des interventions dans le cadre des accords multilatéraux, des politiques environnementales et de développement du partenaire, capacité à informer des résultats, du coût-efficacité, des leçons apprises, de la durabilité des interventions).	I7.2.1. Changements dans les demandes d'information exigées par le nouveau système de suivi au FEM et dans les Tdr pour les évaluations (mi-parcours et finales)	Revue documentaire Entretiens	Revue des champs du système de suivi et des Tdr pro-format pour les évaluations Responsable suivi au FEM et agents BE
		I7.2.2. Evolution des informations fournies par le nouveau système de suivi-évaluation du FEM.	Entretiens	Responsable suivi au FEM et agents BE
	J7.3. La France est activement représentée au sein de l'instance scientifique du FEM (STAP) et au Secrétariat du FEM.	I7.3.1. Niveau de la représentation effective de la France au STAP	Entretiens	Délégation française Représentant STAP
		I7.3.2. Interventions de la France au STAP exprimées à temps (timeliness).	Entretiens	Délégation française Représentant STAP
		I7.3.3. Pertinence des interventions de la France au STAP d'un point de vue technique	Entretiens	Délégation française Représentant STAP
		I7.3.4. Niveau de représentation de la France au Conseil du FEM	Entretiens	Délégation française Autres délégations nationales au Conseil du FEM
		I7.3.5. Interventions de la France au Conseil du FEM exprimées à temps (timeliness).		
		I7.3.6. Pertinence des interventions de la France au Conseil du FEM aux vues des priorités politiques françaises	Entretien	Autres délégations nationales au Conseil du FEM
	J7.4. Les avis émis par la France quant aux projets d'appui sont pris en compte.	I7.4.1. Opinions des acteurs français concernés quant à la prise en compte générale de leurs commentaires dans la sélection, le design et la mise en œuvre des interventions.	Entretiens	Acteurs français en charge de commenter les propositions d'appui du FEM.
I7.4.2. Niveau de clarté exprimée des rôles et objectifs d'autres fonds vis-à-vis ceux du FEM		Revue documentaire	Documents présentant les objectifs des autres fonds et/ou l'architecture financière émergente en support aux Conventions Haute direction du FEM et ses	

QUESTION EVALUATIVES	CRITERES DE JUGEMENT	INDICATEURS	MÉTHODE DE COLLECTE	SOURCES
			Entretiens	responsables des domaines d'interventions, les responsables des agences de mise en œuvre gérant d'autres fonds Responsables d'agences françaises gérant d'autres fonds
Impact du FEM sur les opérateurs et engagements français				
Q8. La contribution française au FEM est-elle connue des publics cibles ? (visibilité et apprentissage)	J8.1. Le fait que la France contribue au FEM est connu en France (publics cibles : politiques, ONG, chercheurs, collectivités locales).	I8.1.1. Opinion de représentant des publics cibles quant au niveau de communication de la France sur sa contribution au FEM.	Entretiens	Représentants des publics cibles concernés (notamment : collectifs de chercheurs, ONG écologistes et de développement).
Q9. Quelles sont les retours financiers de la contribution française au FEM ?	J9.1. Le cofinancement d'activités FFEM par le FEM permet un effet de levier (masse financière critique) pour l'atteinte des résultats escomptés.	I9.1.1. Ratio de financement FEM/FFEM pour les projets cofinancés	Analyse statistique	Bases de données FFEM/FEM
	J9.2. L'allocation de la France au FEM permet le développement de marchés pour les acteurs français non étatiques.	I9.2.1. Valeur totale des marchés attribués à des consultants français sous financement FEM	Analyse statistique	Base de données du FEM, Haute direction FEM
	J9.3. Les acteurs non étatiques français sont impliqués dans les projets FEM (recherche, opérateurs privées, ONG, collectivités locales, secteur privé ou public, médias).	I9.3.1. Valeur totale des marchés attribués à des consultants français sous financement FEM (information par type d'acteurs français sous réserve de faisabilité)	Analyse statistique	Base de données du FEM, Haute direction FEM

ANNEXE 3 - BILAN DES MISSIONS A WASHINGTON ET PARIS

Première mission à Washington

Période : 14 au 18 juillet 2008

Membres de l'équipe : Alain Lafontaine et Elsa Da Costa, Baastel

Objectifs de la mission

La première mission exploratoire au Secrétariat du FEM à Washington avait les objectifs suivants :

- Rencontrer les représentants pertinents de la France à Washington pour la mise en contexte;
- Présenter l'équipe d'évaluation aux différents intervenants concernés;
- Présenter les objectifs de l'évaluation et recueillir les impressions sur les éléments à prendre en compte;
- Obtenir les rapports pertinents sur le FEM et autres documents stratégiques clés;
- Obtenir de l'information et avoir accès à la base de données FEM.

Aperçu des acteurs rencontrés

La mission a permis une première rencontre avec les représentants clé du Secrétariat du FEM, des membres du Bureau indépendant d'évaluation du FEM, ainsi que des membres du Bureau de l'Administrateur de la France auprès de la Banque mondiale. L'équipe d'évaluation a rencontré la Chef de la direction et président du FEM, des gestionnaires dans les différents domaines d'intervention du Secrétariat du FEM (changement climatique, biodiversité, POPs et Ozone, eaux internationales, et dégradation des sols) ainsi que des agents clés dans la gestion corporative du FEM. Le tableau ci-dessous présente la liste de toutes les personnes rencontrées ainsi que leur titre.

Contact	Titre
Secrétariat du FEM	
Monique Barbut	Présidente du Comité et Directrice Générale
Thomas Groh	Assistant spéciale à la direction
Laurent Granier	Gestionnaire de programme POPs et Ozone
Gustavo A.B. da Fonseca	Chef d'équipe des ressources naturelles
Mark Zimsky	Gestionnaire de programme, Amérique Latine et les Caraïbes, Spécialiste senior en biodiversité
Yoko Watanabe	Gestionnaire de programme en biodiversité
Andrea Kutter	Spécialiste senior en ressources naturelles et dégradation des sols
Zhihong Zhang	Gestionnaire senior en atténuation des changements climatiques
Boni Biagini	Gestionnaire de programme, Spécialiste senior en changements climatiques (Adaptation)
Alfred M. Duda	Spécialiste senior en eaux internationales
Chris Briggs	Chef d'équipe, opérations corporatives, politiques et services financiers.
Yasmine Biro	Gestionnaire de programme et performance de portfolio
Bureau indépendant d'évaluation du FEM	
Rob Vandenberg	Directeur du Bureau indépendant d'évaluation
Claudio Volonté	Agent en chef de l'évaluation
Siv Tokle	Agent senior d'évaluation
Sandra Romboli	Agent d'évaluation
Neeraj Kumar Negi	Spécialiste en évaluation
David Todd	Agent senior d'évaluation
Bureau de l'Administrateur de la France à la Banque Mondiale	

Contact	Titre
Alexis Kohler	Administrateur suppléant pour la France
Aude de Amorim	Conseillère principale de l'Administrateur pour la France

Résultats de la mission

La mission a atteint les objectifs visés. La rencontre avec deux représentants du Bureau de l'administrateur de la France a permis de présenter les objectifs de l'évaluation et de faire une mise en contexte de celle-ci. Cette rencontre a aussi donné l'occasion à ces représentants d'offrir leur point de vue sur le FEM et de mettre de l'avant des suggestions de thèmes à considérer durant l'évaluation.

Les rencontres avec les représentants du Secrétariat du FEM ont permis de présenter l'équipe d'évaluation et ses objectifs, de recueillir les réactions préliminaires sur les sujets et pistes à explorer, et d'établir les voies de communication à tous les niveaux pour assurer un meilleur échange d'information tout au long du processus d'évaluation. Ces rencontres ont aussi été l'occasion de clarifier l'information disponible, et d'explorer les accès aux bases de données du FEM par l'équipe d'évaluation.

Les rencontres avec les professionnels du Bureau indépendant d'évaluation du FEM ont permis de saisir les défis présents et succès du FEM, dans le but d'alimenter l'approche évaluative. Ces informations seront un atout pour la formulation des questions d'évaluation présentées dans la méthodologie.

L'équipe a aussi recueilli une multitude de données et documents et a été dirigée vers des documents clés en ligne. Une liste des documents recueillis lors de cette première mission est présentée à la fin de ce rapport. Les représentants du Secrétariat ont aussi confirmé l'envoi de plusieurs données tirées de leurs bases de données internes dans les semaines à venir, telles que des données financières sur l'effet levier financier de la contribution de la France, les projets cofinancés par le FFEM, et les contrats attribués à des entités françaises. Cette mission a aussi permis d'établir la disponibilité des personnes clés pour la prochaine mission.

Points majeurs ressortant de la mission exploratoire

Le Secrétariat du FEM et le Bureau indépendant d'évaluation du FEM ont assuré l'équipe d'évaluation de leur collaboration dans cet exercice, en échange :

- Le Secrétariat du FEM et sa PDG aimeraient avoir l'occasion de commenter l'ébauche de l'évaluation pour assurer l'exactitude des faits sur lesquels seront basés l'analyse, les conclusions et les recommandations ;
- Le Bureau indépendant d'évaluation du FEM a insisté sur le fait qu'il aimerait que les résultats de l'évaluation soient partagés, car son Directeur voit cet exercice comme un élément qui pourrait enrichir OPS4.

Les projets approuvés sous FEM 4 sont peu nombreux et très récents, et l'analyse du portefeuille sous FEM 4 n'est pas disponible en ce moment (OPS 4 n'est pas encore amorcée). Les évaluations de niveau portefeuille disponibles remontent à 2004 (études de programme), à OPS3, et ont été complétées ces dernières années par un certain nombre d'évaluations thématiques qui couvrent surtout des projets antérieurs à FEM-4 (entre autres les 6 évaluations de Portefeuille-pays, l'évaluation du programme de microprojets et l'évaluation sur les bénéficiaires locaux, ainsi que l'évaluation conjointe sur le cycle de projet, et celles portant sur le coût additionnel et sur les opportunités élargies pour les agences de mise en œuvre).

Une logique d'intervention formelle sous forme de cadre logique n'existe pas pour le FEM. Il n'y a pas encore de cadre de gestion axée sur les résultats qui soit opérationnel, ni de chaîne des résultats claire.

Il n'existe donc pas, comme tel, de rapport systématique sur l'atteinte des résultats par le FEM. Le domaine d'intervention de la biodiversité est le seul qui depuis 3 ans utilise des indicateurs d'impacts. Mais les rapports à ce niveau restent hautement perfectibles.

Les résultats préliminaires de l'évaluation de mi-parcours du DAR seront disponibles à la fin août.

Au plan des données sur les contributions et retours financiers pour la France au FEM, le Secrétariat du FEM pourra nous fournir :

- Des données sur la contribution française au FEM et l'effet levier de ce financement (quel est l'effet levier au niveau du portefeuille pour chaque dollars de la contribution française au Fonds fiduciaires FEM et autres cofinancements mobilisés).
- Un rapport sur l'attribution des mandats à des consultants et firmes françaises.
- Pour le cofinancement, la liste des projets cofinancés par le FFEM, par pays ou région, au besoin, mais apparemment pas pour l'AFD. La base de données du FEM ne permet pas une compilation efficace à ce niveau.

Plusieurs nouveaux fonds, notamment en changements climatiques, font leur apparition (notamment à la Banque mondiale). Il est donc important de soulever la question de la complémentarité de ces différents mécanismes de financement multilatéraux. Cela soulève aussi la question de l'architecture mondiale pour le support à la protection de l'environnement global, et des réformes requises au FEM pour assurer sa compétitivité, valeur ajoutée, masse critique, et complémentarité dans cette architecture émergente.

En plus des critères déjà énoncés dans la proposition SEE-Baastel, selon certains acteurs, les points suivants doivent aussi être pris en compte dans le cadre de l'évaluation :

- La rigidité et réactivité du FEM ;
- Le support du FEM aux priorités des pays récipiendaires. Comment peut-on améliorer cet appui ?;
- Le besoin d'être réaliste en ce qui a trait au mandat du FEM ;
- La priorité réelle accordée à l'environnement mondial dans les priorités françaises ;
- La capacité du FEM à innover ;
- Le FEM comme organisation porteuse du savoir environnemental (apprécié pour son financement, mais l'est-il aussi pour son savoir ?) ;
- L'influence de la France sur la gouvernance du FEM ;
- Le potentiel pour davantage d'actions cofinancées avec les partenaires bilatéraux, tels que la France ;
- Les changements en termes d'efficacité au FEM et ses agences au niveau du cycle de projet, de l'application du principe de coût additionnel, des approches programmes, de la communication et la relation entre le FEM et les pays récipiendaires ;
- Le lien entre DAR et appropriation par les pays ;

Un certain nombre d'autres points ont été soulevés pour prise en compte par l'équipe d'évaluation :

- Récemment, l'OCDE a re-classifié le financement octroyé via le FEM. Le financement FEM peut maintenant être considéré à 96% comme de l'aide publique au développement, versus 77% auparavant ;
- Il faut bien apprécier l'effet levier du cofinancement sous le FEM ;
- Le FEM est passé à travers plusieurs réformes ces dernières années pour répondre aux critiques qui lui ont été faites, notamment au plan de l'efficacité ;
- Dans un cadre multilatéral, il faudra bien apprécier la valeur ajoutée du FEM, qui a pour mandat la préservation de l'environnement global (en tant que seul mécanisme financier des Conventions), qui par définition, ne reconnaît pas les

frontières régionale ou nationale, et doit dépasser le cadre d'action géographique de l'action française typique et historique en développement. Le FEM permet de se concentrer sur les zones les plus riches et les plus à risque au plan de l'environnement global, où l'action a le plus d'impact, d'un point de vue de la protection de cet environnement. De plus, contrairement aux autres IFIs et à l'aide bilatérale, le FEM travaille par le biais d'un réseau important, qui lui permet d'avoir une action diversifiée et en même temps plus ciblée et adaptée.

- Il faut bien apprécier la nature d'organisation de réseau du FEM et sa complexité, avec ses 10 agences ;
- Le FEM est logé à la Banque Mondiale, la France en est un membre important en plus d'avoir un siège permanent au conseil du FEM. Source d'influence, comme l'est aussi la présidence française au FEM.
- Le FEM a fait des efforts énormes au plan de la communication ces dernières années.

Documents recueillis relatifs au FEM, et leur utilité pour l'évaluation

Documents	Pertinence et cohérence	Efficacité	Efficience	Effet levier	Pistes futures
Convention on Biological Diversity (2008) Review of Implementation of Articles 20 and 21 - Review of the effectiveness of the financial mechanism, UNEP/CBD/COP/9/17.	✓	✓	✓		
FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « diversité biologique » et programmation stratégique pour FEM-4.	✓				
FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « changements climatiques » et programmation stratégique pour FEM -4.	✓				
FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « eaux internationales » et programmation stratégique pour FEM -4.	✓				
FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « dégradation des sols » et programmation stratégique pour FEM -4.	✓				
FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone » et programmation stratégique pour FEM -4.	✓				
FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « polluants organiques persistants » et programmation stratégique pour FEM -4.	✓				
FEM (2007) Stratégie cadre pour la bonne gestion des substances chimiques et programmation stratégique pour FEM -4.	✓				
FEM (2007) Stratégie cadre pour la gestion durable des forêts pendant FEM -4.	✓				
FEM (2008) Instrument pour la restructuration du FEM.	✓				
FEM (2007) Règlement intérieur du Conseil FEM.				✓	
FEM (2005) Troisième bilan global : Vers des résultats pour l'environnement, Bureau du suivi et de l'évaluation du FEM.	✓	✓	✓	✓	
Garetta, K. (2008) A new multilateral financial architecture for climate change: challenges, opportunities and possible options for the GEF, working document – restricted.					✓
GEF (2004) Biodiversity Program Study, GEF Office of Monitoring and Evaluation.	✓	✓	✓		
GEF (2004) Program Study on International Waters, GEF Office of Monitoring and Evaluation.	✓	✓	✓		
GEF (2004) Climate Change Program Study, GEF Office of Monitoring and Evaluation.	✓	✓	✓		
GEF (2008) GEF Country Portfolio Evaluation: Samoa (1992-2007), GEF Evaluation Office.	✓	✓	✓		
GEF (2008) GEF Country Portfolio Evaluation: The Philippines (1992-2007), GEF Evaluation Office.	✓	✓	✓		
GEF (2007) GEF Country Portfolio Evaluation: Costa Rica (1992-2005),	✓	✓	✓		

Documents	Pertinence et cohérence	Efficacité	Efficience	Effet levier	Pistes futures
GEF Evaluation Office.					
GEF (2008) <i>Draft</i> GEF Country Portfolio Evaluation: Madagascar (1992-2007), GEF Evaluation Office.	✓	✓	✓		
GEF (2008) <i>Draft</i> GEF Country Portfolio Evaluation: Cameroon (1992-2007), GEF Evaluation Office.	✓	✓	✓		
GEF (2008) <i>Draft</i> GEF Country Portfolio Evaluation: Bénin (1992-2007), GEF Evaluation Office.	✓	✓	✓		
GEF (2007) Evaluation of the Experience of Executing Agencies under Expanded Opportunities in the GEF, GEF Evaluation Office.				✓	
GEF (2004) Annual Performance Report, GEF Evaluation Office.		✓	✓		
GEF (2005) Annual Performance Report, GEF Evaluation Office.		✓	✓		
GEF (2006) GEF Annual Performance Report 2006, GEF Evaluation Office.		✓	✓		
GEF (2003) Project Performance Report, GEF Monitoring and Evaluation Unit.	✓	✓	✓		
GEF (2006) Evaluation of GEF support for Biosafety: Executive Version, GEF Evaluation Office.	✓	✓	✓		
GEF (2006) The Role of Local Benefits in Global Environmental Programs, GEF Evaluation Office.	✓	✓	✓		
GEF (2008) Joint Evaluation of the GEF Small Grants Programme, GEF Evaluation Office.	✓	✓	✓	✓	
GEF (2007) Focal Area Strategies and Strategic Programming for GEF-4, GEF Policy Paper.	✓				
The World Bank (2006) Republic of Cameroon : Sustainable Agropastoral and Land Management Promotion Project under the Community Development Program Support Project (PAPNDP), Project Document.	✓	✓	✓		
The World Bank (2007) Guyana: Conseration Adaptation Project, Project Document.	✓	✓	✓		
The World Bank (2008) Strategic Climate Fund.	✓				
The World Bank (2008) The Clean Technology Fund.	✓				
The Global Mechanism. Resource Mobilization and the Status of Funding of Activities Related to Land Degradation, Report prepared for the GEF and the Global Mechanism of the UNCCD.	✓	✓	✓		
United Nations Framework Convention on Climate Change (2007) Report of the Global Environment Facility to the Conference of the Parties, FCCC/CP/2007/3.	✓	✓	✓	✓	
World Wildlife Fund (2008) New Finance for Climate Change and the Environment.	✓				✓

Seconde mission à Washington

Période : 25 au 29 août, 2008

Membres de l'équipe : Luc Lefebvre (SEE), Alain Lafontaine (Baastel), Elsa Da Costa (Baastel)

Objectifs de la mission

La deuxième mission au Secrétariat du FEM à Washington avait les objectifs suivants :

- Rencontrer les représentants pertinents de la France à Washington pour un entretien plus approfondi sur les questions stratégiques entourant le FEM;
- Rencontrer la haute direction du FEM pour discuter du positionnement du FEM et de sa performance;
- Rencontrer les experts sectoriels en changement climatique et biodiversité pour discuter de la performance du FEM et, le cas échéant, des projets retenus pour les études de cas ;
- Rencontrer les représentants du bureau de l'évaluation du FEM pour discuter de la performance du FEM ;
- Rencontrer les agences de mise en oeuvre du FEM (Banque Mondiale et PNUD) ;
- Rencontrer des représentants au Conseil du FEM ;
- Rencontrer des ONGs internationales.

Aperçu des acteurs rencontrés

La mission a permis de mener plusieurs entretiens avec les représentants clés du Secrétariat du FEM, des membres du Bureau indépendant d'évaluation du FEM, ainsi que deux des agences de mise en oeuvre du FEM. L'équipe a aussi eu des entretiens avec les membres du Bureau de l'Administrateur de la France auprès de la Banque mondiale, des représentants au Conseil du FEM, et des ONGs internationales. Le tableau ci-dessous présente la liste de toutes les personnes rencontrées ainsi que leur titre. Tel que convenu dans le cadre de cette évaluation, en terme de domaine d'intervention, les entretiens se sont limités aux agents en charge de la biodiversité et des changements climatiques

Personnes rencontrées lors de la seconde mission à Washington et New York

Contact	Titre
SECRÉTARIAT DU FEM	
Monique Barbut (L'entretien complémentaire sera fait par téléphone une fois l'analyse plus avancée à la fin Septembre)	Chef de la direction et président
Thomas Groh	Assistant spéciale à la direction
Gustavo A.B. da Fonseca	Chef d'équipe des ressources naturelles
Yoko Watanabe	Gestionnaire de programme en biodiversité
Andrea Kutter	Spécialiste sénior en ressources naturelles
Zhizhong Zhang (par questionnaire écrit car en congé la semaine du 25 août)	Gestionnaire sénior en atténuation des changements climatiques
Boni Biagini	Gestionnaire de programme, Spécialiste sénior en changements climatiques (Adaptation)
Chris Briggs	Chef d'équipe, opérations corporatives, politiques et services financiers.
Brandon Van Dyke	Conseiller Politique à la direction
William Ehlers	Chef d'équipe des affaires extérieures
BUREAU D'ÉVALUATION DU FEM	
Rob Vandenberg	Directeur du bureau l'évaluation
Siv Tokle	Senior evaluation officer
David Todd	Senior evaluation officer
Aarom Zazueta	Senior evaluation officer

Contact	Titre
BUREAU DE L'ADMINISTRATEUR DE LA FRANCE À LA BANQUE MONDIALE	
Alexis Kohler	Administrateur suppléant pour la France
Aude de Amorim	Conseillère principale de l'Administrateur pour la France
BANQUE MONDIALE	
Samuel Wedderburn	Sr. Operations Officer, GEF Coordination
PNUD (New York – rencontrés le 8 Septembre)	
Yannick Glemarec	Coordonnateur exécutif de l'unité FEM au PNUD
Stephen Gold	Global Manager, National Dialogue Initiative and Country Support Programme
Tehmina Ahktar	Knowledge Management Advisor
PNUC (Nairobi – par téléphone)	
Maryam Niamir-Fuller	Director of the Division of Global Environment Facility Coordination (DGEF)
MEMBRES DU CONSEIL (basés à Washington)	
Jiayi Zou (Chine)	Directeur exécutif
Andrew Velthaus (É-U)	Économiste International Officier du bureau FEM et IFAD Conseil du Trésor
Beth Urbanas (É-U)	Directrice Bureau des politiques de développement Conseil du Trésor
Josceline Wheatley	Team Leader, Global Environmental Assets Team Department for International Development (DFID)
ONGs INTERNATIONALES	
Hervé Lefeuvre	Gestionnaire senior, Relations FEM et Banque Mondiale WWF
Julie Bourns	Directrice du financement multilatérale Conservation International
Bobbie Jo Kelso	Directrice senior des relations externes Conservation International
Eric Coppenger	Officier du développement régional, Afrique et Madagascar Conservation International

Première mission à Paris

Période : 16 et 17 juillet 2008
Membre de l'équipe : Emmanuel Pondard, SEE

Objectifs de la mission

Cette première mission exploratoire à Paris était destinée à reconstruire les engagements, priorités et interventions de la France à travers sa contribution au FEM. Les questions suivantes devaient être renseignées :

- Quelle stratégie d'intervention de la France à travers le FEM ? (priorités pour l'institution FEM, pour la stratégie de l'instrument et pour le portefeuille des projets appuyés ; interaction avec les priorités propres à la France en matière d'environnement, de développement durable et de développement).
- Quelle participation française aux instances du FEM ? (préparation aux débats à Paris, interaction entre acteurs institutionnels français, portée des messages exprimés par la France au FEM, etc.).
- Quelle appréciation des effets de cette participation par les acteurs français ? (identification de pistes d'analyse à approfondir lors de l'évaluation).
- Quels autres instruments français d'appui aux thématiques de la biodiversité et du changement climatique ?

Aperçu des acteurs rencontrés

Des entretiens ont été menés auprès des principales institutions impliquées dans le pilotage ou l'accompagnement à l'intervention française au FEM : Ministère de L'Économie, de L'Industrie et de L'Emploi (MINEIE), Ministère de L'Écologie, du Développement durable et de L'Aménagement du Territoire (MEEDDAT), du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE), de l'Agence Française de Développement (AFD) et du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).

Contact	Titre
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI	
DE GUIO Sandrine	DGTPE, Adjointe au chef de bureau MULTIFIN 3
TOURET Anne	Ancienne adjointe au chef de bureau MULTIFIN 3 à la DGTPE, en charge des négociations GEF-4
CASTILLO Marie	DGTPE, adjointe au chef de l'unité d'évaluation des activités de développement
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES	
CERISOLA Anne-Sophie	DGCID, Chef du bureau des politiques environnementales et de prévention des risques
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	
MORICE Emmanuel	Chargé de mission au service des affaires internationales
AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT	
NAUDET Jean-David	Bureau de l'évaluation
FONDS FRANCAIS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL	
MARTIN Marc-Antoine	Secrétaire général du FFEM

Résultats de la mission

La mission a atteint les objectifs visés, dans la mesure où elle a permis :

- La collecte de documents définissant les priorités françaises en matière de développement durable (Charte de l'Environnement, volets internationaux des SNDD, SN Biodiversité, Plan climat, Programme d'action contre la désertification) et de développement (Conventions CNUCC-CDB, OMD, Jo'burg, G8, UE, Déclaration de Paris). Les stratégies CICID de mai 2005 (environnement) et de 2006 constituent les documents de cadrage des priorités de la politique extérieure française.
- Le recensement des documents de préparation de la France aux débats du FEM. Ces documents offrent des éléments précis de positionnement français auprès de l'institution, à défaut d'une stratégie française d'intervention au FEM.
- Une cartographie des acteurs français impliqués dans le dialogue et le suivi des instances du FEM.
- Un premier recensement des instruments français bilatéraux d'appui aux deux thématiques principales de l'évaluation (changements climatiques et biodiversité) ; FFEM notamment.
- Une identification des attentes des institutions concernées quant à l'instrument FEM, et quant à la présente évaluation (questions spécifiques et utilisation possible de ses résultats).
- Un recensement des personnes susceptibles d'être rencontrées lors de la seconde phase d'interviews à Paris.

Les principaux résultats de ces entretiens ont alimenté un projet de cadre logique et de questions évaluatives, présenté au COPIL du 21 juillet 2008.

Seconde mission à Paris

Personnes rencontrées lors de la seconde mission à Paris

Contact	Titre
TUBIANA Laurence	Directrice de l'IDDRI et Présidente du COPIL de l'évaluation
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI	
DE GUIO Sandrine	DGTPE, Adjointe au chef de bureau MULTIFIN 3
CASTILLO Marie	DGTPE, adjointe au chef de l'unité d'évaluation des activités de développement (par téléphone)
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	
ROUSSEL Odile	Sous-directrice de l'Environnement (DAEF)
LAFRAGETTE Sébastien	Sous-direction de l'Environnement - Climat (DAEF)
MARTINEZ Raphael	Sous-direction des Affaires Financières Internationales (DAEF)
FONDS FRANÇAIS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL	
MARTIN Marc-Antoine	Secrétaire général du FFEM
SOCIÉTÉ CIVILE	
CRESENS Bernard	Directeur des programmes scientifiques WWF France
MOYNOT Gilles	Chargé de programme politiques publiques WWF France
KRIMPHOFF Jochen	Relations internationales WWF France
HAMELIN Michel	ADEME, Directeur Adjoint Affaires Internationales
CAMPANA Dominique	ADEME, Directrice de l'Action Internationale
PACQUEMENT François	IDDRI, Directeur Exécutif

ANNEXE 4 – ETUDES DE CAS

Comme illustré dans le tableau des questions évaluatives (annexe 2), certains des indicateurs ont été renseignés à l'échelle d'études de cas. Afin de permettre une analyse approfondie dans le cadre permis par le mandat d'évaluation, 6 projets appuyés par le FEM ont été sélectionnés en vue d'une analyse plus approfondie. Il ne s'agit pas ici de dresser une évaluation individuelle de ces projets, mais d'en extraire des caractéristiques en illustration de l'analyse générale.

Les évaluateurs ont sélectionné ces 6 études de cas selon les critères de sélection suivants :

- Pour permettre de situer l'intervention dans le cadre plus général du pays partenaire, et afin de faciliter l'accès aux données, certains des cas concernent des pays où le Bureau d'évaluation du FEM a réalisé des **revues du portefeuille-pays** (Bénin, Cameroun, Costa Rica, Madagascar, Samoa et les Philippines) ;
- certains des cas concernent des pays **où la France dispose d'une présence** et d'un intérêt forts dans le domaine de l'environnement (Afrique en particulier) ;
- Les interventions doivent couvrir les **deux domaines d'intervention** focaux de l'évaluation (changements climatiques et biodiversité) ;
- Pour assurer une analyse solide de l'efficacité et de l'efficacités, la sélection concerne des **projets achevés** et ayant bénéficié d'évaluations finales étayées ;
- Certains projets doivent avoir bénéficié de **cofinancement** français (FFEM ou AFD), afin d'apprécier la complémentarité entre le FEM et ces instruments.
- Des projets de **tailles différentes** sont sélectionnés (activité habilitante, microprojets, projets d'envergure moyenne et de grande envergure) ;
- Les projets doivent avoir été mis en œuvre par différentes agences.

En référence aux critères énoncés plus haut, les projets suivants ont été analysés.

Projets	Conservation d'espaces naturels littoraux dans le bassin méditerranéen (MedWetCoast)	Gestion et conservation des parcs nationaux. (Penjari)	Énergie éolienne au Tejona	Participatory Community-based Conservation in the Anjozorobe Forest Corridor	Programme du Bassin du Congo	End Use Energy Efficiency Project	Energy Conservation and Pollution Control in Township and Village Enterprise Industries	Efficient Industrial Boilers	Barrier Removal for the Widespread Commercialization of Energy-Efficient CFC-Free Refrigerators in China
GEF ID	410	408	60	1929		466	263	97	445
Projet complété	Oui	Oui	Oui	Non		Non	Oui	Oui	Non
Type de projet	Projet de grande envergure	Projet de grande envergure	Projet de grande envergure	Projet de moyenne envergure	Programme	Projet de grande envergure	Projet de grande envergure	Projet de grande envergure	Projet de grande envergure
Distribution géographique	Tunisie Liban Maroc Albanie Palestine	Bénin	Costa Rica	Madagascar	Cameroun Guinée Équatoriale RD Congo République du Congo Gabon R. Afrique Centrale	Chine	Chine	Chine	Chine
Domaine d'intervention (CC ou Biodiversité)	Biodiversité	Biodiversité	Changement climatique - atténuation	Biodiversité	Biodiversité, Changement Climatique, Eaux Internationales	Changement Climatique	Changement Climatique	Changement Climatique	Changement Climatique
Cofinancement	FFEM	FFEM	Non	Oui		Oui	Non	Oui	Oui
Agence de mise en œuvre	PNUD	Banque Mondiale	Banque mondiale	PNUD	Banque Mondiale, PNUE, FAO, BDAf	PNUD	PNUD	Banque Mondiale	PNUD
Contribution FEM (USD millions)	13.435	6.244	3.300	0.975		17.000	1.000	32.812	9.617
Cofinancement (USD millions)	26.320	17.100	28.000	0.570		63.000	0.000	68.565	31.289
Années	PDF-B Approval	PDF-B	Approval	Approval Date		PDF-A	Approval Date	Approval	PDF-B Approval

Projets	Conservation d'espaces naturels littoraux dans le bassin méditerranéen (MedWetCoast)	Gestion et conservation des parcs nationaux. (Penjari)	Énergie éolienne au Tejona	Participatory Community-based Conservation in the Anjzorobe Forest Corridor	Programme du Bassin du Congo	End Use Energy Efficiency Project	Energy Conservation and Pollution Control in Township and Village Enterprise Industries	Efficient Industrial Boilers	Barrier Removal for the Widespread Commercialization of Energy-Efficient CFC-Free Refrigerators in China
d'implantation	Date October 01, 1997 Approval Date May 01, 1997 CEO Endorsement Date May 18, 1999 GEF Agency Approval Date June 07, 1999	Approval Date September 11, 1995 Approval Date January 01, 1998 CEO Endorsement Date December 22, 1998 GEF Agency Approval Date March 30, 2000 Project Completion Date December 31, 2005	Date December 01, 1992 GEF Agency Approval Date September 14, 1994 Project Completion Date December 31, 2002	May 21, 2003 GEF Agency Approval Date February 26, 2004		Approval Date July 20, 2000 Pipeline Entry Date February 13, 2001 PDF-B Approval Date February 13, 2001 Approval Date October 15, 2002 CEO Endorsement Date October 26, 2004 GEF Agency Approval Date March 29, 2005	February 01, 1995 GEF Agency Approval Date December 05, 1997	Date April 01, 1996 CEO Endorsement Date November 20, 1996 GEF Agency Approval Date December 23, 1996 Project Completion Date June 30, 2004	Date March 30, 1998 Approval Date March 30, 1998 CEO Endorsement Date June 08, 1999 GEF Agency Approval Date June 10, 1999
Documents disponibles	Évaluation de projet	Revue portefeuille	Revue portefeuille	Revue Portefeuille		Projet non complété	Évaluation terminale du projet complétée.	Évaluation terminale du projet complétée.	Projet non complété

Les fiches de synthèse des études de cas sont présentées aux pages suivantes.

Étude de cas : Projet d'aménagement communautaire durable du couloir forestier d'Anjozorbe

Description du projet

Titre : Projet de préservation participative de la diversité à l'échelon local dans le couloir forestier d'Anjozorbe - Madagascar

Durée : 4 ans (Février 2004 – Mars 2008)

Agence de mise en œuvre : PNUD

Partenaires locaux : Fanamby (ONG national) agence d'exécution

Valeur financement FEM : 975 M USD

Co-financement : 570 M USD dont 100 M USD du PNUD, 130 M USD du WWF, 70 M USD de la fondation TANY MEVA, 40 M USD apporté par le secteur privé (Boogie Pilgrim, Opérateur touristique), 30 M USD du Fonds d'Intervention pour le Développement, 60 M USD de FANAMBY, 100 M USD du gouvernement, 40 M USD des communautés,

Objectif environnemental global du projet : Conservation de la biodiversité et de l'habitat dans le couloir forestier menacé par la déforestation et la pression agricole

Objectifs développementaux : Intégration de la conservation de la biodiversité à des activités de production à travers le développement d'aires protégées à usage multiple

Résultats (Efficacité et Impacts)

Le programme a permis :

- le zonage d'une aire protégée de 52 200 ha sur base participative
- la stabilisation de la lisière de la forêt
- la mise en place d'une gestion locale du projet avec un fort potentiel de répliquabilité
- la gestion du territoire via le système d'information géographique (GIS)
- la formation des communautés locales à la gestion durable du corridor (33 comités)
- l'implication du secteur privé pour la réalisation d'activité économique durable (notamment des activités d'éco-tourisme)
- la promotion de label écologique pour des produits agricoles
- l'amélioration de la production de patates, haricots, gingembre etc. dans 10 communautés

Pertinence par rapport aux priorités et besoins du pays

L'environnement est un des éléments majeurs du potentiel de développement du pays. 9 emplois sur 10 sont dépendants de l'environnement. L'environnement est considéré par le gouvernement comme un moteur de croissance.

La pertinence du projet se traduit par son alignement sur le DSRP 2003, le Plan d'Action National pour l'environnement, la stratégie nationale pour l'environnement et le Plan d'Action pour Madagascar.

Pertinence et cohérence par rapport aux priorités françaises

Le projet s'inscrit pleinement dans la stratégie de coopération française avec Madagascar. En effet, le troisième axe d'intervention du secteur de concentration « développement rural » vise à ce que les systèmes de production soient compatibles avec la gestion durable des ressources naturelles. Les actions, similaires aux objectifs du projet doivent permettre de : lutter contre la dégradation des terres (systèmes de culture préservant la fertilité des sols, gestion des ressources agropastorales, assurant un équilibre durable entre la conservation et l'exploitation des ressources naturelles) ;

- préserver la diversité biologique (aires protégées, gestion des ressources halieutiques et gestion durable des ressources naturelles) ;
- améliorer la capacité à gérer les défis environnementaux avec des politiques nationales adaptées.

Par ailleurs, la France souhaite intervenir dans le secteur de la biodiversité comme un secteur transversale de sa stratégie notamment via la définition de systèmes de

production durables compatibles avec la valorisation des ressources naturelles, en particulier dans le domaine forestier et l'extension des surfaces bénéficiant de différents niveaux de protection, par la mise en place de sites de conservation dans le cadre de l'intercommunalité.

Enfin, le projet répond aux préoccupations françaises au sein du GEF quant à l'intégration des communautés locales dans les questions d'accès et de partage des ressources naturelles, la valorisation économique de la production de biomasse et de la biodiversité agricole, notamment via des labels, l'utilisation de partenariat public/ privé et la pérennisation de la gestion des aires protégées.

Efficiences

L'évaluation du portefeuille d'activités à Madagascar a permis de relever des difficultés de la part de l'ONG exécutante pour lever les fonds du FEM du fait de la complexité du processus de demande de fonds. Ceci c'est traduit par de nombreux changements dans le conception du projet et de nombreux échanges.

Viabilité

Viabilité financière :

- Les communautés locales ont pris des initiatives quant à la gestion du projet, notamment la mise en place de taxe locale pour assurer la pérennité du projet

Viabilité institutionnelle:

- L'appropriation du projet par l'ONG exécutante et les communautés locales est très forte (forte adhésion, prise d'initiative telles que la mise en place de taxes locales ou la répression contre les contrevenants).
- Cette gestion décentralisée a un fort potentiel de répliquabilité dans les zones où les communautés sont présentes ;

Sources :

Evaluation Des Portefeuilles Pays du FEM : Madagascar (1992-2007), FEM Mars 2008

Global Environment Facility - Medium Sized Project Summary

UNDP – GEF APR/PIR 2007 – Biodiversity, Juin 2007

Document cadre de partenariat France – Madagascar 2006 - 2010

Étude de cas : Projet d'énergie éolienne au Tejona

Description du projet

Titre : Énergie éolienne au Tejona, (Guanacaste province) Costa Rica.

Durée : mise en œuvre du 11/24/1995 au 12/31/2002.

Agences de mise en œuvre : la Banque mondiale (BM) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID).

Partenaire national : L'Institut Costaricain d'Électricité (ICE) (agence d'exécution).

Valeur financement FEM : \$USD 3,3 millions.

Source de co-financement et valeur totale des co-financements : BID \$USD 24,1 millions, ICE : \$USD 3,9 millions. Total : \$USD 31,3 millions.

Plus tard cofinancé par le Groupe NV EDON des Pays-Bas.

Objectif environnemental global : l'amélioration de l'environnement en réduisant la consommation des combustibles fossiles pour la production de l'énergie. La réalisation des objectifs développementaux aidera à promouvoir le développement de la technologie d'énergie éolienne dans la région et ainsi réduira les émissions provenant de la production d'électricité des combustibles fossiles.

Les *sous-objectifs* du projet étaient de :

- démontrer la technologie en énergie éolienne dans les zones de grands vents au Costa Rica et dans d'autres pays d'Amérique centrale;
- familiariser l'intégration de l'énergie éolienne dans les systèmes de production électrique;
- installer un parc éolien d'une capacité de 20MW; et
- développé la capacité d'opération et d'entretien des parcs éoliens.

Résultats (Efficacité et Impacts)

D'après la revue de l'évaluation finale, le projet est considéré comme satisfaisant au niveau de l'efficacité.

Le projet a permis:

- la construction et l'installation de 30 turbines éoliennes, modèle Vestas V41-660, d'une capacité individuelle de 660 KW, avec un potentiel total de 20 MW ;
- la connexion de toutes les turbines au réseau électrique central depuis juin 2002, qui se traduit selon l'évaluation finale en une capacité de production électrique d'environ 100 GWh. Cela est suffisant pour fournir l'électricité à 25 000 familles.
- l'établissement de deux centrales de contrôle à Arenal et Tejona, de canaux pour les câbles électriques, et de voies d'accès au site du projet ; et
- la réduction de 800 000 tonnes d'émissions de CO₂ sur une période de 20 ans (2001-2021).

De plus, le projet a promu :

- l'usage de l'énergie éolienne par d'autres compagnies productrices d'électricité telles que la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Coopesantos, Empresa de Servicios Públicos de Heredia et Coopeguanacaste, qui ont toutes achetées leurs propres turbines éoliennes. Ceci a triplé la capacité de l'énergie éolienne installée dans le pays et répond actuellement à 6% des besoins énergétiques du Costa Rica (le potentiel maximum pour l'éolien au Costa Rica étant estimé à 15%) ;
- la formation des techniciens locaux ;
- la substitution d'une partie de l'énergie thermique par de l'énergie éolienne pour la production d'électricité; et
- une méthode de branchement des installations éoliennes au réseau électrique central alimenté par plusieurs sources d'énergie (hydroélectrique, thermoélectrique, géothermale, etc.).

Cependant, l'évaluation finale du projet faite par l'ICE ne montre que les résultats concernant l'installation des turbines, et ne fait aucune analyse du niveau de familiarité du projet avec l'opération et l'entretien des parcs éoliens auprès des techniciens locaux.

Pertinence par rapport aux priorités et besoins du pays

Selon la revue de l'évaluation finale, le projet est considéré comme satisfaisant sur le plan de la pertinence.

Les priorités environnementales du Costa Rica forment une partie importante des Plans Nationaux de Développement (PND) du pays. En fait, l'environnement se situe parmi les priorités les plus urgentes. Depuis 1994, les projets du FEM au Costa Rica ont appuyé les priorités des PND. Le projet Tejona correspondait d'une part au thème de *Viabilité* des PND de 1994-1998, et d'autre part aux aspects clés des PND de 2002-2006 à savoir les changements climatiques et l'énergie. En plus des PND, le Costa Rica a également ratifié la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1994, et le Protocole de Kyoto en 1997.

Avant les années 70, l'augmentation de la production de l'électricité au Costa Rica a accentué l'utilisation des ressources hydroélectriques et thermiques. Pour contrer cette tendance, l'ICE a initié la recherche dans les domaines de l'énergie éolienne, géothermale et biomasse, et plus tard entamé un programme d'exploration de la ressource éolienne dans le pays afin de diminuer la dépendance sur les combustibles fossiles. Ce programme a déterminé l'existence d'un grand potentiel pour l'éolien, surtout dans la région du lac Arenal. Ainsi, dans les années 80, des études approfondies de la région du lac Arenal ont conclu que le Tejona constitue un site adéquat pour le développement d'un projet en énergie éolienne pour les raisons suivantes :

- la ressource éolienne dans la région a une capacité de produire environ 8000 heures d'énergie/année et la vitesse moyenne annuelle est de 11 m/s ;
- le terrain du site est convenable pour l'usage d'un parc éolien car la terre est plutôt homogène et il n'existe pas beaucoup d'érosion ;
- l'installation du parc serait très proche au réseau hydroélectrique d'Arenal ; et

Pertinence et cohérence par rapport aux priorités françaises

La France n'a pas formellement une stratégie et un plan d'action en matière de changements climatiques pour le Costa Rica. Il existe cependant des projets FFEM en biodiversité au Costa Rica.

Efficiences

La revue de l'évaluation finale note qu'il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité du projet dû à une lacune d'information.

Durant la phase de planification du projet :

- une évaluation économique des pronostics du projet au sujet de la production et des coûts attendus a été menée; et
- une étude détaillée des types de turbines éoliennes et le design le plus adéquat pour les conditions de la région a été bien effectuée. Le modèle Vestas a été choisi à cause de sa capacité de produire l'électricité à 95% du temps, sa qualité du voltage et son entretien qui s'effectue tous les six mois.

L'efficacité du projet durant la phase d'implantation a été, en général, difficile à déterminer à cause d'un grand manque d'information sur : le processus de suivi et d'évaluation du projet, les coûts détaillés (seulement les coûts pour l'équipement sont mentionnés), les leçons apprises, le niveau de familiarité de la nouvelle technologie aux niveaux local et institutionnel, les impacts à long terme, les statistiques détaillées des émissions des gaz à effet de serre évités (tels que le coût/tonne de CO₂ évité), et une évaluation finale détaillée.

Cependant, il a été possible de noter que :

- il y a eu des délais lors du lancement du projet à cause de la réticence du Gouvernement central qui faisait face à la situation économique du pays ; et
- à cause des restrictions financières, des alternatives de mise en œuvre ont été explorées dont la location de 22 turbines pour le développement du projet en 1997 auprès de la compagnie hollandaise EDON (avec une possibilité d'achat du matériel).

Viabilité

La revue de l'évaluation finale du projet était incapable d'évaluer la viabilité étant donné l'insuffisance d'information.

Par rapport à la viabilité financière:

il n'existe pas d'analyse de la viabilité financière du projet dans l'évaluation finale. Par exemple, il n'a pas été mentionné si l'ICE a acheté ou pas les 22 turbines louées.

Par rapport à la viabilité socio-politique, institutionnelle et environnementale :

- Il n'existe pas assez d'information dans les documents du projet pour une analyse approfondie à ce niveau. Ceci étant dit, le projet a démontré un grand potentiel de réplication de l'approche promue dans le cadre du projet.
- Il y a une brève mention d'un cours de formation en énergie éolienne initié au Costa Rica, et la participation de certains professionnels costaricains aux formations en énergie éolienne en Hollande afin de développer une capacité à long terme dans le domaine au pays.

Sources :

1. El Instituto costarricense de Electricidad. Informe Final Tejona. 2005.
2. World Bank (GEF implementing Agency) & Inter-American Development Bank. Costa Rica Tejona Wind Power Project.
3. GEF. Country Portfolio Evaluation. Costa Rica (1992-2005). 2007
4. GEF. GEF TE Evaluation Review Form. 2005
5. Fonds Français pour le l'Environnement Mondial. Protection de la biodiversité de l'aire de conservation marine de l'île de Coco. <http://www.ffem.fr/jahia/Jahia/accueil/pid/233>. Accédé le 16 septembre, 2008.
6. Ambassade de France au Costa Rica. Exemples de projets soutenus par le CCCAC. http://www.ambafrance-cr.org/article.php?id_article=461. Accédé le 16 septembre, 2008.

Étude de cas : Projet de conservation d'espaces naturels littoraux dans le bassin méditerranéen - Méditerranée (Albanie, Egypte, Liban, Maroc, Palestine, Tunisie)

Description du projet

Titre : MedWest Coast - Conservation d'espaces naturels littoraux dans le bassin méditerranéen.

Durée : de septembre 1999 à décembre 2006.

Agence de mise en œuvre : Programme des Nations Unies pour le Développement.

Partenaires locaux : Ministères gouvernementaux, agences nationales, ONG et communautés locales.

Valeur financement FEM : 13,43 millions de dollars US.

Co-financement : total de 17,186 millions de dollars US par les gouvernements locaux et le FFEM (pour un montant de 1,726 millions de dollars US).

Objectif environnemental global du projet : préserver la biodiversité des zones humides et côtières en Méditerranée grâce à des activités-clés de démonstration qui répondent directement aux problèmes menaçant une biodiversité globale significative.

Objectifs développementaux :

- promotion et renforcement de capacités pour le développement de politiques nationales et des outils pour répondre à la politique liée aux causes premières de la disparition de la biodiversité des zones humides et côtières ;
- protection et suppression de ces causes premières dans les sites pilotes, en raison de leur signification globale et de la variété qu'ils présentent en termes de menaces et d'actions d'accompagnement ;
- contribution à la fermeture du cercle méditerranéen en termes de protection de la biodiversité et de gestion durable des zones humides et côtières, à travers une gestion effective d'un réseau régional pour le transfert de connaissances, l'échange et la formation.

Résultats (Efficacité et Impacts)

L'évaluation finale du projet a jugé moyennement satisfaisant l'accomplissement des objectifs visés. Certains objectifs ont été perçus comme étant trop ambitieux.

Les principaux résultats du projet sont :

- le développement d'infrastructures et de capacités pour la gestion des sites ;
- le renforcement institutionnel notamment au niveau des agences d'exécution (l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral tunisienne en est un bon exemple) ;
- l'implantation de 33 actions de développement en matière de biodiversité. Cependant, 8 actions étaient visées pour chaque pays bénéficiaire pour un total de 48 actions.
- la conscientisation de la biodiversité auprès des institutions locales et des utilisateurs des ressources; et
- la contribution au développement de politiques et lois au sein des pays bénéficiaires avec:
 - la préparation de Stratégies Nationales en matière de zones humides (qui doivent être approuvés), et
 - la légalisation de 12 sites en tant que zones de gestion d'aires humides et côtières.

Il faut préciser que le rapport de vérification de l'évaluation finale considère comme satisfaisante la réalisation des objectifs attendus en Egypte et en Tunisie. Il existe une hausse significative aux niveaux de l'importance et de la conservation des zones humides, qui sont désormais bien gérés. Toutefois, les deux pays connaissent des défis importants pour équilibrer les pressions du développement littoral et sa conservation.

Au niveau des impacts environnementaux :

- le Liban et la Tunisie ont réussi à protéger plusieurs sites naturels ;
- l'Albanie a établi des impacts rapides au niveau de ses lagunes ;
- l'Egypte a su lier adéquatement biodiversité et développement local ; et
- le Maroc a mené un travail pilote en éco-tourisme et protégé à petite échelle certains de ses sites.

Pertinence par rapport aux priorités et besoins du pays

D'après le rapport d'évaluation finale, le projet MedWet Coast est d'une grande pertinence par rapport aux priorités et besoins des pays impliqués.

Le littoral méditerranéen constitue une zone de grande diversité biologique et endémique (plus de la moitié des 25000 espèces de plantes présentes dans la région en sont endémiques). De plus, cette zone fournit une escale importante pour les oiseaux migrateurs dans leur voyage Afrique - Paléarctique. Malheureusement, le littoral méditerranéen est menacé par plusieurs enjeux environnementaux dont l'urbanisation, la pollution, l'exploitation abusive des ressources naturelles et/ou la mauvaise gestion de l'eau.

Face à cette situation, les Etats bénéficiaires ont depuis plusieurs années ratifié des Conventions internationales (comme celle de Ramsar sur les zones humides), collaboré avec des pays européens (à travers notamment le Plan d'Action pour la Méditerranée), élaboré des stratégies nationales et des plans d'action en matière de biodiversité (dont certaines adoptent une approche trans-sectorielle), ou déclaré des zones territoriales comme aires protégées (par exemple le Wadi Gaza en Palestine).

Par conséquent, le projet se joint aux efforts de ces pays à relever les défis environnementaux auxquels ils font face.

Pertinence et cohérence par rapport aux priorités françaises

L'implication de la France dans le projet MedWet Coast a été motivée par son engagement à conserver les zones humides de la côte méditerranéenne qui représentent, selon elle, une biodiversité d'intérêt mondial ; d'où sa ratification de la Convention de Ramsar. Elle a été également motivée par son désir de démontrer le potentiel économique d'une gestion intégrée des zones côtières en valorisant la biodiversité.

Pour cela, la France a accordé un montant de 1,726 millions de dollars US (à travers le FFEM) pour accomplir certains objectifs du projet particulièrement au Maroc, en Tunisie et au Liban. L'appui français s'est concentré sur trois aspects :

- le développement de synergies entre les pays impliqués par une mise en réseau des acteurs, les échanges d'expériences et la formation ;
- la promotion du développement de politiques nationales pour lutter contre la dégradation de la biodiversité des zones humides et côtières ; et
- la mise en oeuvre d'actions de conservation de la biodiversité par la gestion de sites pilotes.

La participation de la France dans le cadre du projet a été très significative dans la mesure où plusieurs bénéficiaires du projet ont reçu de l'assistance technique de la part d'organismes français dont le Conservatoire du littoral ou encore l'Atelier technique des espaces naturels. De plus, l'unité de coordination régionale était implantée à Arles au sein de la Station biologique de la Tour du Valat, afin de capitaliser les volets nationaux du projet. L'unité de coordination a mené des rencontres et des revues annuelles au sein de ses bureaux et dans les pays impliqués en collaboration avec les différentes parties prenantes.

Par ailleurs, la France était représentée au sein du comité de pilotage du projet et a participé de près à sa gestion. Incluant par le biais d'actions d'évaluation et de suivi conjoints du projet régional.

A la fin du projet, le FFEM a exporté l'expérience acquise en Tunisie dans la gestion du littoral en Algérie.

Au niveau de la visibilité du volet, le projet dispose d'un site internet mentionnant l'assistance du FFEM.

Efficiences

L'évaluation finale n'a pas donné une note finale de l'efficacité globale du projet mais a jugé acceptable son rapport coût-efficacité. Elle a pu déterminer plusieurs défis du projet au niveau de l'efficacité qui sont résumés comme suit:

retard important dans les phases initiales et finales du projet (dû notamment à

une faible planification) ;
manque d'un cadre logique global du projet ;
conflits institutionnels (par exemple en Egypte et au Maroc) ;
un système de suivi-évaluation insuffisamment structuré pour constituer un outil de gestion (malgré les efforts menés par les équipes nationales sur cet aspect) ;
faiblesse au niveau des mécanismes de coordination et de gestion à cause d'un manque de clarté dans la division des rôles et responsabilités, et le nombre élevé de partenaires internationaux ; et
faible planification stratégique et opérationnelle du projet empêchant ainsi d'identifier les défis, de trouver des solutions et de prendre des décisions adéquates.

Sur une note positive, le rapport de vérification de l'évaluation finale du projet stipule que les volets nationaux en Egypte et en Tunisie ont connu un bon niveau d'efficacité grâce notamment à une contribution financière significative de leurs gouvernements.

Viabilité

L'évaluation finale a indiqué comme moyennement non satisfaisant la viabilité du projet. Il faut préciser que le rapport de vérification de cette évaluation, qui s'est limité aux volets nationaux égyptien et tunisien, indique que ces derniers sont propices à être viables.

Viabilité financière :

les interventions pour la conscientisation de la biodiversité ne sont pas financièrement viables (par exemple, il n'existe aucun mécanisme d'un partage des coûts équitable et soutenable entre bénéficiaires pour le maintien des lagunes en Albanie) ;
les gouvernements tunisien et égyptien ont pris le dessus sur la responsabilité financière dans la gestion et l'opérationnalisation de certaines zones ciblées.

Viabilité socio-politique:

le projet a contribué à changer les attitudes et approches dans la gestion des zones humides et côtières, et par conséquent il a amélioré la gestion des ressources naturelles dans le bassin méditerranéen ;
le projet a soutenu les autorités nationales sur le plan politique et législatif, à travers l'élaboration de stratégies nationales dans le domaine des zones humides (il existe cependant un danger que les lois et les stratégies développées ne soient pas adoptées).

Viabilité institutionnelle:

la protection des sites ciblés a de bonne chance d'être institutionnellement soutenable, surtout au Liban et en Tunisie (le Maroc et l'Egypte connaissent certaines contraintes institutionnelles) ;
les capacités individuelles développées peuvent être considérées comme viables (un grand nombre de personnes ont été formé pour améliorer et gérer la conservation des sites naturels; ils demeurent toujours impliqués dans ces sites).

Viabilité environnementale:

le projet MedWet Coast est viable au niveau environnemental même s'il existe des risques avec le développement économique et touristique au sein de certains littoraux méditerranéens.

Sources :

1. Fonds pour l'Environnement Mondial. Evaluation de mi-parcours du Projet MedWet Coast. 2003.
2. Fonds pour l'Environnement Mondial. Rapport d'évaluation finale du Projet MedWet Coast. 2007.
3. Fonds pour l'Environnement Mondial. Rapport terminal de l'évaluation finale du Projet MedWet Coast. 2007.
4. Fonds pour l'Environnement Mondial. Rapport de vérification de l'évaluation terminale du Projet MedWet Coast. 2008.
5. Fonds Français pour l'Environnement Mondial. Fiche projet conservation d'espaces littoraux naturels dans le bassin méditerranéen.

Étude de cas : Programme stratégique pour une gestion forestière soutenable dans le bassin du Congo

Description du projet

Titre : Programme stratégique pour une gestion forestière soutenable dans le bassin du Congo

Durée : 7 ans (2008 – 2015)

Agence de mise en œuvre :

Partenaires locaux :

Valeur financement FEM : 15 M USD

Co-financement : Gouvernement : 1,5M USD, AFD : 1,9 M USD, EU : 23,67 M USD, BM : 2 M USD, WWF : 0,8 M USD, WCS : 0,75 M USD, CI : 0,8 M USD, Autres : 2,76 M USD

Objectif environnemental global du projet : Renforcer la gestion soutenable des écosystèmes forestiers du bassin du Congo pour une conservation de la biodiversité et des écosystèmes.

Objectifs développementaux : Préserver les fondements pour un développement durable de la région

Résultats (Efficacité et Impacts)

Le programme n'étant pas encore mis en œuvre, l'équipe ne peut procéder à l'analyse des résultats et doit se limiter à présenter les effets attendus.

Ces derniers sont :

- Développer la capacité des gouvernements et de la société civile de l'Afrique centrale pour mettre en application effectivement le plan de Convergence.
- Assurer une gestion durable des zones protégées dans le bassin du Congo.
- Assurer la disponibilité des ressources financières à long terme pour la conservation de la biodiversité par des mécanismes tels que des paiements pour des services environnementaux, des fonds en fidéicommis, des partenariats public-privé.
- Développer la capacité des gouvernements d'Afrique centrale de catalyser l'investissement du secteur privé, des institutions financières et des distributeurs dans la gestion soutenable des forêts et des écosystèmes d'eau douce.
- Établir la capacité de tous les dépositaires, en particulier dans les zones protégées et les zones-tampons, de contrôler efficacement la forêt et les écosystèmes d'eau douce et de conserver des capitaux de biodiversité.
- Favoriser l'adoption des bonnes pratiques dans le commerce des permis forestiers afin de réduire son impact sur l'écosystème forestier.
- Renforcer les capacités nationales pour évaluer les stocks de carbone dans leurs forêts et de surveiller les flux de gaz à effet de serre dans l'aménagement du territoire et de changement d'affectation des terres.
- Promouvoir de modèles fiables pour REDD et les partager avec la communauté internationale fondée sur base de projets pilotes dans différents contextes sociaux et géo-climatiques.
- Veiller à ce que les droits des populations locales et les communautés soient reconnus et habilités par l'intermédiaire de la gestion des ressources naturelles des systèmes.
- Améliorer les moyens de subsistance des communautés locales et des habitants des forêts dont les moyens de subsistance dépendent des ressources naturelles du bassin du Congo dont les moyens de subsistance et sont vulnérables à la dégradation des ressources naturelles.

Pertinence par rapport aux priorités et besoins de la région

Le programme s'appuie directement sur les objectifs du plan de convergence adopté par les chefs d'Etat des pays centrafricains pendant le sommet de Brazzaville en février 2005. Ce plan promeut une vision commune pour la gestion soutenable des écosystèmes

forestiers et la protection des biens environnementaux. Avec la création de COMIFAC et l'adoption du plan de convergence en 2005, les pays centrafricains ont démontré la volonté politique forte et sont entrés dans des engagements légalement obligatoires pour améliorer la gestion soutenable de l'écosystème de forêt et la conservation de la biodiversité.

L'engagement politique pour une gestion durable de la forêt se retrouve notamment dans les engagements de la CEMAC qui a fait de la gestion des forêts un des enjeux à traiter.

Pertinence et cohérence par rapport aux priorités françaises

Le programme est pleinement aligné sur les stratégies pays de la France dans le bassin du Congo. En effet, l'appui au développement local dans le bassin du fleuve Congo (développement durable et gouvernance locale) constitue un des axes d'intervention du secteur de concentration « protection de l'environnement et biodiversité » du DCP France –RDC. Le DCP France – Gabon stipule que les interventions françaises dans le cadre du secteur de concentration forêts s'aligneront sur le partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFBC). Un des axes en est l'exploitation durable et l'aménagement forestier dans le bassin. Enfin, l'environnement constitue un des axes d'intervention hors concentration de la France au Cameroun, qui dans ce pays aussi souhaite s'inscrire dans le PFBC.

Par ailleurs, le programme est pertinent et cohérent avec les priorités françaises au sein du FEM. En effet, la France y met en avant l'importance de la gestion et de son financement durable des écosystèmes, le développement de partenariat public-privé, le développement de bonnes pratiques et la réflexion sur le partage des bénéfices des ressources naturelles au profit des communautés rurales. De plus, le programme prend en compte les questions de captation du carbone par les forêts, question que la France souhaite intégrer à la stratégie changement climatique.

Efficiences

Le programme n'étant pas encore mis en œuvre, l'équipe ne peut procéder à l'analyse de l'efficacité.

Viabilité

Le programme n'étant pas encore mis en œuvre, l'équipe ne peut procéder à l'analyse de la viabilité.

Sources :

Program Framework document

GEF Country Portfolio Evaluation: Cameroon (1992–2007)

DCP de la coopération franco-camerounaise

<p><i>Étude de cas : Economie d'énergies et réduction des gaz à effet de serre dans les TVE de Chine</i></p>
<p>Description du projet</p> <p><i>Titre</i> : Economie d'énergies et réduction des gaz à effet de serre dans les TVE¹¹⁵ de Chine <i>Durée</i> : 4 ans <i>Agence de mise en œuvre</i> : Programme des Nations Unies pour le Développement. <i>Exécution</i> : Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel <i>Partenaires locaux</i> : <i>Valeur financement FEM</i> : 9 M USD <i>Co-financement</i> : Gouvernement de la République de Chine : 2,25M USD, Agricultural Bank of China : 2 M USD, Autres : 6,3 M USD <i>Objectif environnemental global du projet</i> : Le projet vise à supprimer les barrières à l'économie d'énergie dans 8 comtés en :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ établissant des incitations et des systèmes de surveillance pour renforcer les efforts continus d'imposer des lois et des règlements existants appropriés dans huit comtés pilotes▪ éliminant les barrières de marché et de technologie sur l'efficacité énergétique de TVE du secteur du bâtiment dans huit comtés ;▪ Enlevant les barrières financières dans les 8 comtés en établissant et en démontrant un mécanisme de financement soutenable qui servira de forme de fonds de garantie pour l'adoption des nouvelles technologies de rendement optimum ;▪ Supprimant les obstacles dus aux infrastructures pour étendre le projet sur la totalité du pays <p><i>Objectifs développementaux</i> : Mettre en application des mesures d'efficacité énergétique dans les petites et moyennes entreprises.</p>
<p>Résultats (Efficacité et Impacts)</p> <p>La phase 1 du projet a eu pour résultats les éléments suivants:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Démonstration et commercialisation des technologies à rendement optimum▪ Développement de capacité dans l'exécution des procédures d'efficacité énergétique et de la diffusion de technologies industrielles nécessaires pour l'exécution optimale de la phase II du projet <p>Le projet a instillé une culture d'efficacité énergétique organisée.</p>
<p>Pertinence par rapport aux priorités et besoins du pays</p> <p>D'un côté les TVE sont considérées par le gouvernement chinois comme des éléments clés pour le développement rural. De l'autre, la Chine est signataire du United Nations Framework Convention on Climate change (UNFCCC). Or, dans le secteur du bâtiment, les TVE produisent 1/6^{ème} des gaz à effets de serre produits par la Chine. De plus leur consommation d'énergie relative moyenne est de 30% à 60% plus élevée que celle des autres acteurs dans le domaine. Enfin, les TVE sont une source importante de pollution de l'eau locale, de l'air et de risques sanitaires pour des employés.</p>
<p>Pertinence et cohérence par rapport aux priorités françaises</p> <p>La Chine et la France n'ayant pas signé de DCP, il n'a pas été possible de définir si le projet était ou non pertinent et cohérent par rapport aux priorités françaises dans le pays.</p> <p>En ce qui concerne les priorités de la France au FEM, le projet semble être pertinent et cohérent. En effet, la question de l'efficacité énergétique est considérée comme devant être un point de concentration dans le domaine du changement climatique. Le projet s'aligne aussi sur l'effort voulu par la France de mettre en place de bonne politique, développer des bonnes pratiques, investir dans l'innovation, l'apprentissage et</p>

¹¹⁵ Township and village enterprise

l'adaptation.
Efficienc
D'après l'évaluation finale du projet, l'efficience du projet est bonne. Le coordinateur national en a assuré une bonne gestion et a permis que l'exécution du projet se fasse sans heurt. Aucun retard majeur dans l'exécution n'a été rapporté.
Viabilité
Viabilité institutionnelle: <ul style="list-style-type: none">▪ L'appropriation par le Ministère de l'Agriculture est très forte et celui-ci est capable de prendre en charge le projet au-delà des contributions financières.▪ Les TVE constituent un grand réseau qui, une fois les objectifs de production atteints et les méthodes d'efficience énergétique intégrées, devrait permettre une forte réduction des émissions de gaz à effets de serre.▪ Le renforcement des capacités a été suffisant pour continuer les efforts de formation localement▪ L'application du projet aux plus petites TVE est remise en question.

Sources :

Project brief

Energy Conservation And Green House Gas Emissions Reduction In Township And Village Enterprises (TVE) in China, Mission d'évaluation, Juillet 1999

Étude de cas : Projet de conservation et de gestion des parcs nationaux au Bénin

Description du projet

Titre : Conservation et de gestion des parcs nationaux en République du Bénin.

Durée : de 1999 à 2005.

Mise en œuvre : Banque Mondiale.

Partenaire local : Centre National de Gestion des Réserves des Faunes (CENAGREF).

Valeur financement FEM : 6,244 millions de dollars US.

Co-financement : total de 17,100 millions de dollars US par l'Union Européenne, les Pays-Bas, l'Allemagne (à travers KFW et GTZ) et la France (via l'Agence Française de Développement - AFD).

Objectif environnemental global du projet : «assurer la conservation à long terme de la diversité biologique du Bénin étant donné les pressions économiques défavorables à l'endroit de ces ressources».

Le projet doit atteindre son objectif général :

- en augmentant la sécurité écologique des espèces d'importance régionale ;
- en assurant la gestion durable des habitats et des écosystèmes ;
- en favorisant la préservation in situ de la diversité génétique ;
- en appuyant la participation des communautés locales.

Résultats (Efficacité et Impacts)

L'évaluation globale du projet a été jugée satisfaisante dans l'accomplissement des objectifs visés.

Néanmoins, les impacts du projet sur la biodiversité et la gestion durable des parcs nationaux ne peuvent être analysés véritablement que sur le long terme.

Sur le plan des impacts environnementaux globaux, les mesures entreprises dans le cadre du projet ont entraîné :

- une régénérescence de la faune et de la flore ;
- une mise en place d'un cadre légal effectif pour conserver et gérer de manière durable la biodiversité présente dans les parcs nationaux et leurs alentours.

Concrètement, les activités du projet ont permis de manière adéquate :

- la construction d'infrastructures (dont 24 structures de garde),
- l'établissement du CENAGREF comme l'institution de gestion durable des parcs nationaux,
- la participation des populations locales (avec la création de 100 associations villageoises),
- la diminution des mauvaises pratiques environnementales,
- la création d'emplois,
- la conscientisation au niveau national, et
- l'adoption d'une loi sur le *régime de la faune*.

Sur une note moins positive, la participation de l'AFD dans la sous-composante écotouristique du parc «W» a été retiré avant l'application du projet à cause d'un changement d'orientation.

Pertinence par rapport aux priorités et besoins du pays

L'évaluation finale du projet montre un apport à l'opérationnalisation de la sous-composante «Gestion de la diversité écologique» du Plan d'Action Environnementale au niveau de la gestion des aires classées, protégées, et privées existantes.

La République du Bénin a connu une dégradation de sa situation écologique générale au cours des décennies précédentes. Au niveau de la biodiversité, la République du Bénin connaît plusieurs défis et enjeux environnementaux pouvant être résumés comme suit :

- *dysfonctionnement des services de surveillance,*
- *non-application ou caducité de certains textes réglementaires, et*
- *dégradation générale du couvert végétal.*

Face à ceci, le pays a entrepris plusieurs démarches à savoir :

- la ratification de Conventions internationales (comme la *Convention sur la diversité biologique* en 1994),

l'adoption de lois environnementales (la plus importante étant la *Loi cadre sur l'environnement en République du Bénin* de 1999), et l'élaboration d'une *Stratégie nationale et d'un Plan d'action pour la conservation de la diversité biologique* en 2003.

La visée de ces différentes mesures est d'avoir des impacts positifs durables sur les plans biophysique, humain et de gouvernance.

Ceci s'opère selon une approche trans-sectorielle à travers l'implantation du Programme Nationale de Gestion de l'Environnement, qui est notamment intégré dans le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté du Bénin.

Pertinence et cohérence par rapport aux priorités françaises

Après une recherche documentaire sur internet, il n'a pas été possible d'identifier les priorités de la coopération française au Bénin en vigueur au moment de l'élaboration du projet.

Toutefois, il a été possible de discerner la raison de la coopération française dans le cadre du projet du FEM, qui se justifie par une volonté d'établir les bases de la conservation sur le long terme du parc Pendjari. Pour cela, l'AFD a surtout financé le volet «*préservation et gestion des aires protégées de la Pendjari*», porté en avant par le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) après approbation du Comité de pilotage de ce dernier.

Les sous-objectifs de ce volet, en accord avec le projet général, étaient principalement :

- la recherche de retombées économiques du parc,
- la participation des populations locales, et
- la décentralisation des fonctions de l'Etat.

La contribution financière de l'AFD, de l'ordre de 1,1 millions d'euro, a été gérée par KFW. Elle s'est matérialisée par :

- la réhabilitation et la construction d'infrastructures (en complément financier avec KFW, GTZ et FEM), et
- l'appui aux activités d'éco-tourisme.

Le CENAGREF, appuyé par la Banque Mondiale, a joué le rôle de coordinateur des différents volets et composantes du projet au Bénin.

Durant la réalisation de l'assistance française, des missions de supervision (dirigées par la Banque Mondiale) ont été menées conjointement avec les autres bailleurs de fonds du projet.

Au niveau de la visibilité du volet de préservation des aires protégées on peut noter :

- la création d'un site internet du parc Pendjari qui mentionne l'assistance de la France, et
- la production et diffusion de deux documentaires aux niveaux national et international à travers la chaîne TV5.

Efficiences

L'évaluation du projet dénote plusieurs défis au niveau de l'efficacité (soit aux niveaux du temps, de l'énergie et des ressources financières).

Il a fallu environ cinq ans pour monter le projet qui n'a été implanté que deux ans après la date de lancement prévue.

Au niveau des bailleurs de fonds, le projet a connu :

- D'une part, une suppression temporaire du financement hollandais et une réallocation de l'aide financière française dû à des changements d'orientation. Ceci a eu des effets sur la portée et les retombées économiques des sous-composantes : «Actions avec les Villageois» et «Eco-tourisme».
- D'autre part, il y a eu un faible mécanisme de coordination entre les différents bailleurs. Chacun ayant signé un accord différent avec le Gouvernement béninois et établi son propre mécanisme d'intervention.

Sur le plan national, le projet a connu des ingérences politiques, une contribution financière minimale de la part du Gouvernement, et une faible gestion des procédures financières.

Au niveau de l'agence d'exécution, l'évaluation a noté un faible système de suivi-évaluation, des problèmes de communication entre les acteurs clés du projet dû à un manque de leadership, et un surcroît du personnel du CENAGREF qui a absorbé une bonne partie des coûts d'opération du projet.

Sur une note positive :

- le coût final du projet a été respecté ainsi que sa durée de réalisation, et
- le projet a également su intégrer des mécanismes de partage des connaissances

et de dissémination de l'information (par exemple la création d'un site internet sur la biodiversité).

Viabilité

L'évaluation a démontré que la viabilité du projet est peu probable dû notamment aux problèmes d'efficacité et au manque de moyens financiers.

Viabilité financière :

le CENAGREF qui a acquis une capacité technique substantielle pour l'application de son mandat, ne pourra pas accomplir ses tâches faute de moyens financiers.

le projet n'a pas atteint son objectif de créer un *fonds fiduciaire pour la conservation* qui devrait auto-financer les activités futures de gestion du parc.

Viabilité socio-économique :

il existe maintenant des structures locales de cogestion des ressources naturelles. Le modèle des associations villageoises risque de s'étendre à l'échelle nationale.

Sur le plan technique :

le Bénin détient désormais un système de suivi écologique au niveau national qui permettra de suivre l'évolution de la flore et de la faune et d'aider les preneurs de décision dans la formulation, l'implantation et le suivi de politiques et d'interventions adéquates.

En conclusion, la viabilité du projet dépendra surtout à l'engagement financier et politique solides du Gouvernement béninois pour consolider les résultats du projet et espérer l'élaboration d'un projet successif dans le domaine de la biodiversité.

Sources :

1. Fonds pour l'Environnement Mondial - Bureau de l'Évaluation. Examen de portefeuille-pays Bénin. 2008.

2. Fonds Français pour l'Environnement Mondial. Préservation et gestion des aires protégées de la Pendjari. 20003.

3. World Bank. Implementation completion (TF-23658). 2006.

ANNEXE 5 - PROGRAMMES OPERATIONNELS DU FEM

Domaines d'intervention	Programmes opérationnels	
Diversité biologique	1	Écosystèmes arides et semi-arides
	2	Écosystèmes côtiers, marins et d'eau douce
	3	Écosystèmes forestiers
	4	Écosystèmes montagneux
	13	Préservation de la biodiversité agricole et utilisation durable de ses composantes
Changement climatique	5	Élimination des obstacles nuisant au rendement énergétique et à la conservation de l'énergie
	6	Promotion de l'adoption des énergies renouvelables en éliminant les obstacles et en réduisant les coûts de mise en œuvre
	7	Réduction des coûts à long terme des techniques énergétiques émettant peu de gaz à effet de serre
	11	Promotion des modes de transport écologiquement viables
Eaux internationales	8	Programme opérationnel relatif aux masses d'eau
	9	Programme opérationnel intégré polyvalent relatif aux ressources en terre et en eau
	10	Programme opérationnel sur les contaminants
Domaines d'intervention multiples	12	Gestion intégrée des écosystèmes
Polluants organiques persistants	14	Programme opérationnel sur les polluants organiques persistants
Dégradation des sols	15	Gestion durable des sols

Source : <http://www.gefweb.org/interior.aspx?id=74>

ANNEXE 6 - STRATEGIES CADRE DU FEM PAR DOMAINE D'INTERVENTION

Objectifs stratégiques à long-terme	Programme stratégique pour FEM-4
Diversité biologique	
1. Renforcer la viabilité des dispositifs d'aires protégées	1. Financement durable des dispositifs d'aires protégées au niveau national 2. Accroissement de la représentation des zones marines protégées et efficacement gérées dans les dispositifs d'aires protégées 3. Renforcement des réseaux d'aires terrestres protégées
2. Prendre systématiquement en compte la biodiversité dans les zones marines et terrestres et les secteurs d'activité économique	4. Renforcement des politiques publiques et du cadre réglementaire pour internaliser la biodiversité 5. Promotion des marchés des biens et services fournis par la biodiversité
3. Sauvegarder la biodiversité	6. Renforcement de la capacité à appliquer le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques 7. Prévention et action sur les espèces invasives
4. Renforcer la capacité à accéder aux ressources génétiques et à partager les avantages résultant de leur exploitation	8. Renforcement de la capacité à accéder aux ressources génétiques et à partager les avantages résultant de leur exploitation
Changements climatiques	
1: Promouvoir les technologies et pratiques à haut rendement énergétique dans les secteurs du bâtiment et des appareils d'équipement	1. Amélioration du rendement énergétique des immeubles résidentiels et commerciaux
2: Promouvoir les technologies et pratiques à haut rendement énergétique dans la production industrielle et les procédés de fabrication	2. Amélioration du rendement énergétique dans le secteur industriel
3: Améliorer le rendement et la performance des centrales électriques existantes	(pas de programme stratégique directement à l'appui de cet objectif pendant FEM-4)
4: Promouvoir la production d'électricité renouvelable rattachée au réseau	3. Promotion des mécanismes de marché pour les énergies renouvelables
5: Promouvoir le recours aux énergies renouvelables pour l'électrification des zones rurales (hors réseau)	(pas de programme stratégique directement à l'appui de cet objectif pendant FEM-4)
6: Promouvoir l'adoption de nouveaux convertisseurs d'énergie à faible émission de GES	4. Promotion d'une production écoproductible d'énergie à partir de la biomasse
7: Faciliter la transformation du marché pour promouvoir des transports urbains viables et réduire les émissions de GES	5. Promotion de modes de transport urbain innovants et viables
7 bis : Réduire les émissions de GES résultant de l'utilisation des sols, des changements d'affectation des terres et de la foresterie	6. Gestion des activités dites LULUCF (utilisation des sols, changements d'affectation des terres et foresterie) pour préserver les puits de carbone et prévenir les émissions de GES
8: Accompagner les projets pilotes et témoins d'adaptation au changement climatique	(cf. la priorité stratégique « adaptation », le Fonds spécial pour les changements climatiques, le Fonds pour les pays les moins avancés et le principe de protection de l'ensemble des interventions du FEM contre les aléas du climat – annexe 2).
Dégradation des Sols	
1 : Créer un environnement porteur qui intégrera systématiquement la gestion durable des sols (GDS) aux politiques et méthodes de développement à l'échelle régionale, nationale et locale	1. Appui à l'agriculture écologiquement viable et à la gestion durable des terrains de parcours 2. Appui à la gestion durable des forêts dans les zones d'activité économique 3. Appui aux formules nouvelles et innovantes de gestion durable des sols
2 : Exécuter à plus grande échelle les projets de	

Objectifs stratégiques à long-terme	Programme stratégique pour FEM-4
gestion durable des sols qui ont des effets positifs aussi bien sur l'environnement mondial que sur les moyens d'existence des populations locales	
Eaux internationales	
<p>1 : Promouvoir la coopération internationale et plurinationale sur les aspects prioritaires de la problématique des eaux transnationales</p> <p>2 : Être le moteur des actions transnationales visant à résoudre les problèmes liés aux eaux transfrontalières</p>	<p>1. Reconstitution et préservation durable des stocks de poissons des zones côtières et marines et de la biodiversité connexe.</p> <p>2. Réduction du sur-enrichissement par les nutriments et de l'appauvrissement en oxygène dus à la pollution des eaux côtières d'origine terrestre dans les grands écosystèmes marins, conformément au Programme mondial de protection (GPA).</p> <p>3. Recherche d'un équilibre face à la surutilisation et aux conflits d'usage des eaux de surface et des nappes souterraines à caractère transnational.</p> <p>4. Réduction des substances toxiques persistantes et expérimentation de méthodes de gestion évolutive de la ressource en eau face à la fonte des glaces.</p>
Ozone	
1: Éliminer progressivement la production et la consommation de substances nocives pour l'ozone	1. Élimination progressive des HCFC et renforcement des capacités et des institutions
POPs	
1 : Réduire et éliminer la production, l'utilisation et les rejets de POP	<p>1. Renforcement de la capacité à élaborer et appliquer les plans nationaux de mise en oeuvre</p> <p>2. Réalisation en partenariat des projets nécessaires à l'application des plans nationaux de mise en oeuvre</p> <p>3. Réalisation en partenariat de projets témoins d'application de technologies et de méthodes de référence réalistes et innovantes pour réduire les POP</p>
Gestion des substances chimiques	
1 : Promouvoir la bonne gestion des substances chimiques afin de protéger la santé humaine et l'environnement mondial.	<p>1. Intégration de la bonne gestion des substances chimiques aux projets du FEM.</p> <p>2. Intégration des interventions du FEM sur les substances chimiques aux cadres nationaux de gestion de ces substances.</p>
Gestion durable des forêts	
<p>1 : Préserver et utiliser durablement la biodiversité des forêts</p> <p>2 : Promouvoir la gestion et l'utilisation durables des ressources forestières</p>	<p>1. Financement durable des dispositifs d'aires protégées au niveau national (identique à DB #1)</p> <p>2. Renforcement des réseaux d'aires terrestres protégées (identique à DB #3)</p> <p>3. Gestion des activités dites LULUCF (utilisation des sols, changement d'affectation des terres et foresterie) au service de la protection des puits de carbone et de la prévention des émissions de GES (intersectoriel DB/DS)</p> <p>4. Renforcement des politiques publiques et du cadre réglementaire pour internaliser la biodiversité (identique à DB #4)</p> <p>5. Promotion des marchés des biens et services fournis par la biodiversité (identique à DB #5)</p> <p>6. Promotion d'une production écocpatible d'énergie à partir de la biomasse (identique à CC#4)</p> <p>7. Appui à la gestion durable des forêts dans les zones d'activité économique (identique à DS #2)</p>

Source : <http://www.gefweb.org/interior.aspx?id=84>

ANNEXE 7 – 4^{EME} BILAN GLOBAL DU FEM – ETAPES ET THEMATIQUES

Les étapes clés ainsi que thématiques couvertes par ce quatrième bilan global (OPS-4) sont les suivantes :

Etape	Date
Travail préparatoire	Janvier à mars 2008
Rapport d'approche écrit et circulé pour discussion. Les commentaires sont intégrés pour la version préliminaire des termes de références	Avril à juin 2008
Version préliminaire des termes de références est circulée pour commentaires	Juin 2008
Version finale des termes de référence est circulée au Conseil du FEM pour approbation	Juillet 2008
Implantation du quatrième bilan globale	Août 2008 – Juin 2009
Rapport intérimaire soumis à la rencontre de reconstitution	Avril 2009
Rapport de progrès sur le quatrième bilan global au Conseil du FEM	Juin 2009
Rapport final du quatrième bilan global soumis à la rencontre de reconstitution	Août 2009
Publication et diffusion	Novembre à janvier 2010

Afin d'éviter toute redondance entre la présente évaluation et le quatrième bilan global du FEM, il est important de rappeler les thématiques couvertes par cet OPS-4 :

Thématique 1 : Rôle et valeur ajoutée du FEM

- (1) Quels sont le rôle et la valeur ajoutée du FEM dans la résolution des problèmes majeurs environnementaux et de développement durable?

Thématique 2 : Résultats du FEM

- (2) Quels sont les résultats concrets, mesurables et vérifiables atteints par le FEM dans les six domaines d'intervention?
- (3) Quels sont les résultats concrets, mesurables et vérifiables atteints par le FEM qui supportent les priorités nationales et locales pour le développement durable?
- (4) Dans quelle mesure le FEM a-t-il eu un impact durable sur les problèmes environnementaux globaux?

Thématique 3: Pertinence du FEM

- (5) Dans quelle mesure le FEM a-t-il suivi les directives des Conventions pour lesquels il est le mécanisme financier?
- (6) Jusqu'à quel point le FEM a-t-il été en mesure de promouvoir la coopération internationale dans le secteur environnemental non couvert par des ententes?
- (7) Jusqu'à quel point le FEM a-t-il été en mesure d'assurer la rétroaction aux Conventions concernant leurs directives, l'implantation des directives, et les résultats atteints, y inclus les enjeux dans le domaine d'intervention multiples?

Thématique 4: Enjeux de performance ayant un effet sur les résultats du FEM

- (9) Est-ce que le système de gouvernance du FEM est adéquat et à jour par rapport aux standards internationaux?
- (10) Dans quelle mesure le DAR a-t-il été un facteur de succès dans l'allocation des fonds afin d'assurer une maximisation des bénéfices environnementaux globaux?

- (11) Dans quelle mesure le FEM a-t-il été efficient et efficace au niveau des coûts, dans l'atteinte des résultats dans chacun des domaines d'intervention?
- (12) Dans quelle mesure la composition du FEM, sa structure et sa division des rôles, ainsi que ses responsabilités, ont-ils permis au FEM de réaliser ses mandats, opérations et partenariats?
- (13) Est-ce que la politique de suivi et évaluation du FEM, ainsi que sa mise en œuvre sont alignées avec les standards internationaux?
- (14) Quel est le succès du FEM comme organisation apprenante, y compris les sciences et technologies les plus récentes?

Thématique 5: Mobilisation des ressources et gestion financière

- (15) Dans quelle mesure le FEM a-t-il été efficace dans la mobilisation des ressources pour résoudre les problèmes environnementaux globaux et de développement durable?
- (16) Comment les ressources humaines, financières, et administratives du FEM ont-elles été gérées?

ANNEXE 8 – FINANCEMENT DES PAYS CONTRIBUTEURS AU FEM PAR RECONSTITUTION (MILLIONS USD)

	Pays participants	Phase pilote		FEM-1			FEM-2			FEM-3			FEM-4			Total des contributions payées	
		Contribution principale	financement	Engagement	Contributions payées	% payé (%)	Engagement	Contributions payées	% payé (%)	Engagement	Contributions payées	% payé (%)	Engagement	Contributions payées	% payé (%)	Contributions payées	FEM payées
1	Argentine	0	0	3.6	1.8	50	a/			a/			a/			1.8	0.03
2	Australie	9.7	7.4	20.8	20.8	100	23.5	23.5	100	27.6	27.6	100	31	15.5	50	104.5	1.74
3	Autriche	26.0	0	14.3	14.3	100	14.7	14.7	100	17.7	17.7	100	21.8	10.9	50	83.6	1.4
4	Bangladesh	0	0	2	2	100	a/			a/			a/			2	0.03
5	Belgique	5	5.3	22.9	22.9	100	24.9	24.9	100	33	33	100	42.3	10.6	25	101.7	1.7
6	Bésil	4	0	4	4	100	a/			a/			a/			8	0.13
7	Canada	6.3	0	61.8	61.8	100	74.9	74.6	100	80.9	80.9	100	89.2	22.2	25	245.9	4.1
8	Chine	4	0	4	4	100	6	6	100	8.4	8.4	100	7.1	3.6	50	26	0.43
9	Côte d'Ivoire	2	0	4	4	100	4	4	100	4	4	100	a/			14	0.23
10	République tchèque	0	0	4	4	100	4	4	100	4.5	4.5	100	4.7	4.7	100	17.2	0.29
11	Danemark	16.3	0	25.1	25.1	100	20.9	20.9	100	28	28	100	38.1	19	50	109.2	1.82
12	Égypte	4	0	4	3.5	100	a/			a/			a/			7.5	0.12
13	Finnde	20.4	0	15.5	15.5	100	16	16.1	100	20.9	20.9	100	28.5	14.3	50	87.2	1.45
14	France	110	0	102.3	102.3	100	105.5	105.5	100	128.8	128.8	100	128.7	32.2	25	478.9	7.99
15	Allemagne	110	0	171.3	171.3	100	160.3	160.3	100	231.6	231.6	100	201.1	106.6	53	779.8	13.02
16	Grèce	0	0	3.6	3.6	100	4	4	100	4.5	4.5	100	5.3	1.3	25	13.4	0.22
17	Inde	4	0	6	6	100	6.6	6.6	100	8	8	100	6.7	3.4	50	27.9	0.47
18	Indonésie	4	0	a/			a/			a/			a/			4	0.07
19	Inde	0	0	1.7	1.7	100	4	4	100	4.5	4.5	100	5.3	2.7	50.4	12.9	0.21
20	Italie	65.1	0	75.7	75.7	100	66	66	100	83	83	100	b/			289.8	4.84
21	Japon	27.4	19.1	296	296	100	300.7	300.7	100	333.4	333.4	100	208	104	50	1080.4	18.04
22	Corée	0	0	4	4	100	4	4	100	4.4	4.4	100	4.5	2.1	46.7	14.4	0.24
23	Luxembourg	0	0	4	4	100	4	4	100	4	4	100	4	2	50	14	0.23
24	Mexique	4	0	4	4	100	4	4	100	4	4	100	4	1	25	17	0.28

	Pays participants	Phase pilote		FEM-1			FEM-2			FEM-3			FEM-4			Total des contributions payées	
		Contribution principale	financement	Engagement	Contributions payées	% payé (%)	Engagement	Contributions payées	% payé (%)	Engagement	Contributions payées	% payé (%)	Engagement	Contributions payées	% payé (%)	Contributions payées	FEM payées
25	Pays-Bas	37.7	0	51	51	100	53.1	53.1	100	64.8	64.8	100	74.7	74.7	100	281.2	4.69
26	Nouvelle-Zélande	0	0	4	4	100	4	4	100	4	4	100	4	2	50	14	0.23
27	Nigeria	4	0	a/			4	4	100	4	1	25	b/			9	0.15
28	Norvège	19.6	3.3	22.3	22.3	100	22.8	22.8	100	20	20	100	24.1	12.1	50	100	1.67
29	Pakistan	4	0	4	4	100	4	4	100	4	4	100	b/			16	0.27
30	Portugal	4.5	0	4	4	100	4	4	100	4	4	100	4.8	2.4	50	18.9	0.32
31	Slovaquie	0	0	4	4	100	a/			a/			a/			4	0.07
32	Slovénie	0	0	a/			1	1	100	1.1	1.1	100	4.4	2.2	50	4.3	0.07
33	Afrique du Sud		0	a/			a/			a/			4	1.5	36.8	1.5	0.02
34	Espagne	10	0	14	14	100	12	12	100	15.1	15.1	100	18.1	18.1	100	69.2	1.16
35	Suède	24.5	0	41.6	41.6	100	42.1	42.1	100	57	57	100	76.2	76.2	100	241.4	4.03
36	Suisse	30.1	10.7	32	32	100	32	32	100	45.9	45.9	100	47.5	23.8	50	174.4	2.91
37	Turquie	4	0	4	4	100	4	4	100	4	4	100	4	2	50	18	0.3
38	Royaume-Uni	54.7	0	96	96	100	101.2	101.2	100	149.9	149.9	100	171.9	43	25	444.9	7.43
39	États-Unis	0	109.7	306.9	306.9	100	313.4	210.8	67,3 c/	339.2	317	93,5 c/	218.2	108.5	49.8	1053	17.58
	Total	615.5	155.5	1438.1	1435.8		1445.3	1342.8		1744.2	1719		1482	722.3		5990.8	100

Source: GEF/C.33/Inf.3 (March 2008) Trustee Report (Prepared by Trustee).

ANNEXE 9 – PROGRAMME FINANCE PAR LE FEM DEPUIS 1992

No.	Countries	Program Title	Council Approval Date	GEF Agencies	Focal Area	GEF Funding (\$m)	Co-financing (\$m)	No of Sub-projects	Program Objective
CLIMATE CHANGE									
1	Global	National Communications Programme for Climate Change	Nov-03	UNDP, UNEP	CC	58.49	1.55	130	This is an umbrella initiative, implemented through UNDP and UNEP, to support countries prepare second national communications to the UNFCCC. Over its six-year lifetime, the initiative will provide financial assistance for up to 130 countries.
LAND DEGRADATION									
2	China	PRC/GEF Partnership on Land Degradation in Dryland Ecosystems (Phase 1 – GEF3)	OCT-02	AsDB, WB	LD	20.05	110.71	4	The overall program objective is to reduce land degradation and restore dryland ecosystems in the western region of China . The specific purpose of the program is to assist the Government to establish an effective system of integrated natural resource management.
3	Burkina Faso	Partnership Programme for Sustainable Land Management (CPP), Phase I	Aug-06	UNDP, WB, IFAD, UNEP, AfDB	LD	10.35	60.71	5	Develop and set up a platform for sustainable partnerships to enable better coordination and an integrated approach to sustainable and equitable land management
4	Cuba	Supporting Implementation of the Cuban National Programme to Combat Desertification and Drought (NPCDD)	Nov-05	UNDP, UNEP, FAO	LD	10.00	79.44	4	Established national capacity for integrated SLM ensuring inter-sectoral coordination and effective implementation of land management plans and activities

No.	Countries	Program Title	Council Approval Date	GEF Agencies	Focal Area	GEF Funding (\$m)	Co-financing (\$m)	No of Sub-projects	Program Objective
5	Regional (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Turkmenistan, Uzbekistan, Tajikistan)	Central Asian Countries Initiative for Land Management (CACILM) Multi-country Partnership Framework Phase 1	Aug-06	ADB	LD	20.00	134.82	10	The overall goal of the Central Asian Countries Initiative for Land Management (CACILM) Multicountry Partnership Framework (CMPF) is the restoration, maintenance, and enhancement of the productive functions of land leading to the improved economic and social well-being of those who depend on these resources while preserving the environmental functions of these lands in the spirit of UNCCD.
6	African Countries ²	Strategic Investment Program for SLM in Sub-Saharan Africa (SIP)	Jun-07	WB , UNDP, UNEP, FAO, IFAD, AfDB	LD	150.70	986.22	42	The global environmental objective is to prevent and reduce the impact of land degradation on ecosystem services in country-defined priority SSA ecosystems.
7	LDC and SIDS	LDC and SIDS Targeted Portfolio Approach for Capacity Development and Mainstreaming of Sustainable Land Management	May-04	UNDP	LD	29.00	30.95	48	Strengthen domestic (national and local level) capacity development and mainstreaming into national development strategies and policies, while improving the quality of project design, implementation, outputs and impact, and ensuring broad-based political and participatory support for the process.
INTERNATIONAL WATERS									
8	Open to all coastal countries in SSA	Strategic Partnership for a Sustainable Fisheries Investment Fund in the Large Marine Ecosystems of Sub-Saharan Africa	Nov-05	WB , FAO	IW	60.00	169.00	3+	Sustainable management of fisheries promoted in the five LMEs of Sub-Saharan Africa in order to assist coastal countries to make concrete progress towards achieving the fisheries and poverty reduction targets by the WSSD
9	Asia/Pacific	World Bank-GEF Investment Fund for the Pollution Reduction in the Large Marine Ecosystem in East Asia	Nov-05	WB	IW	80.00	621.00	7+	Reduced local, national and transboundary degradation of East Asia's marine ecosystems due to land-based pollution

No.	Countries	Program Title	Council Approval Date	GEF Agencies	Focal Area	GEF Funding (\$m)	Co-financing (\$m)	No of Sub-projects	Program Objective
10	Regional (Abania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Egypt, Macedonia, Lebanon, Libya, Morocco, Serbia, Syria, Tunisia, Turkey)	World Bank-GEF Investment Fund for the Mediterranean Sea Large Marine Ecosystem	May-06	WB , UNEP	IW	75.00	139.00	4+	Leveraged reforms and catalyzed investments that address transboundary pollution reduction and marine and coastal biodiversity conservation priorities identified in SAPs for the Mediterranean basin.
11	Regional (Belarus, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Georgia, Hungary, Moldova, Romania, Russian Federation, Serbia, Slovak Republic, Slovenia)	Strategic Partnership Investment Fund for Nutrient Reduction in the Danube River and Black Sea	May-01	WB	IW	70.00	65.33	10+	Measures taken by all Black Sea basin countries to reduce nutrient levels and other hazardous substances to such levels necessary to permit Black Sea ecosystems to recover to similar conditions as those observed in the 1960s.
PERSISTENT ORGANIC POLLUTANTS (POPs)									
12	Any interested country eligible under 9(b)	Development of National Implementation Plans for the Stockholm Convention	May-01	UNEP , WB, UNDP, UNIDO	POPs	70.00	12.40	133	Strengthen national capacities to develop and formulate a National Implementation Plan (NIP) pursuant to Article 7 of the Stockholm Convention
13	All (interested) African Countries ³	African Stockpiles Program, Phase I	Aug-02	WB , FAO	POPs	25.70	35.00	4	ASP is a multi-stakeholder initiative to eliminate all stockpiles of obsolete pesticides from the African continent and help effectively prevent their re-emergence.

No.	Countries	Program Title	Council Approval Date	GEF Agencies	Focal Area	GEF Funding (\$m)	Co-financing (\$m)	No of Sub-projects	Program Objective
MULTI-FOCAL AREAS									
14	Namibia	Country Pilot Partnership for Integrated Sustainable Land Management	Nov-05	UNDP	LD, CC	10.00	51.99	4	Built and sustained capacity at systemic, institutional and individual level, ensuring cross-sectoral and demand-driven coordination and implementation of SLM activities
15	China	China Biodiversity Partnership and Framework for Action	Nov-07	UNDP, ADB, WB, IFAD, UNEP	BD, LD, CC	44.30	tbd	tbd	A significant reduction of the rate of biodiversity loss as a contribution to China's sustainable development.
16	India	Sustainable Land and Ecosystem Management (SLEM) Partnership Program	Nov-07	WB, UNDP, UNEP	BD, CC, LD	30.00	180.5	8	To restore and maintain globally significant ecosystem functions and services through enhanced local capacity, restoration of degraded areas, and dissemination, replication and scaling-up of successful SLEM best practices within and across individual Indian states. Its overall development objective is to contribute to poverty alleviation in India by promoting enhanced efficiency of natural resource use, improved land and ecosystem productivity, and reduced vulnerability to extreme weather events (droughts, floods).
17	Multi-country	Sustainable Forest Management	Nov-07	All Agencies	BD, LD, CC	60.00	tbd	open	Sustainable management of forests to achieve global benefits.
TOTAL						803.54	2,567.90		
¹ Includes previously approved and ongoing initiatives									
² Countries include: Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Djiboti, Eritrea, Ethiopia, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Namibia, Niger, Rwanda, Senegal, South Africa, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda, Gambia, Zambia									
³ Phase I includes the following 7 countries: Ethiopia, Mali, Morocco, Nigeria, South Africa, Tanzania and Tunisia									

ANNEXE 10 – REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Convention on Biological Diversity (2008) Review of Implementation of Articles 20 and 21 - Review of the effectiveness of the financial mechanism, UNEP/CBD/COP/9/17.
- FEM (2008) Instrument pour la restructuration du FEM.
- FEM (2008) Examen de portefeuille-pays Bénin.
- FEM (2008) Rapport annuel de la performance du FEM 2006.
- FEM (2008) Rapport de suivi annuel 2007.
- FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « diversité biologique » et programmation stratégique pour FEM-4.
- FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « changements climatiques » et programmation stratégique pour FEM -4.
- FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « eaux internationales » et programmation stratégique pour FEM -4.
- FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « dégradation des sols » et programmation stratégique pour FEM -4.
- FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone » et programmation stratégique pour FEM -4.
- FEM (2007) Stratégie dans le domaine d'intervention « polluants organiques persistants » et programmation stratégique pour FEM -4.
- FEM (2007) Stratégie cadre pour la bonne gestion des substances chimiques et programmation stratégique pour FEM -4.
- FEM (2007) Stratégie cadre pour la gestion durable des forêts pendant FEM -4.
- FEM (2007) Règlement intérieur du Conseil FEM.
- FEM (2007) Examen de portefeuille-pays Costa Rica (1992-2005).
- FEM (2007) Rapport de l'évaluation finale du Projet MedWet Coast.
- FEM (2006) La Politique en matière de suivi et d'évaluation du FEM
- FEM (2006) Rapport annuel de la performance du FEM 2005.
- FEM (2005) Troisième bilan global : Vers des résultats pour l'environnement, Bureau du suivi et de l'évaluation du FEM.
- FEM (2005) Rapport annuel de la performance du FEM 2004.
- Garetta, K. (2008) A new multilateral financial architecture for climate change: challenges, opportunities and possible options for the GEF, working document – restricted.
- GEF (2008) GEF Country Portfolio Evaluation: Samoa (1992-2007), GEF Evaluation Office.
- GEF (2008) GEF Country Portfolio Evaluation: The Philippines (1992-2007), GEF Evaluation Office.

- GEF (2008) Draft GEF Country Portfolio Evaluation: Madagascar (1992-2007), GEF Evaluation Office.
- GEF (2008) Draft GEF Country Portfolio Evaluation: Cameroon (1992-2007), GEF Evaluation Office.
- GEF (2008) Draft GEF Country Portfolio Evaluation: Bénin (1992-2007), GEF Evaluation Office.
- GEF (2008) Joint Evaluation of the GEF Small Grants Programme, GEF Evaluation Office.
- GEF/C.33/Inf.3 (March 2008) Trustee Report (Prepared by Trustee).
- GEF/C.33/4 (March 2008) Annual Monitoring Review Report 2007.
- GEF/C.33/Inf.4 (March 2008) Progress Report on the Implementation of the RAF.
- GEF/C.33/6 (March 2008) From Projects to Programs: Clarifying the Programmatic Approach in the GEF Portfolio.
- GEF/C.33/8 (March 2008) Review of Administrative Expenses to GEF Implementing Agencies.
- GEF/C.33/11 (March 2008) GEF Business Plan FY09-10 and FY09 Corporate Budget.
- GEF/C.33/9 (Mars 2008) Work Program Submitted for Council Approval.
- GEF/C.33/11 (March 2008) GEF Business Plan FY09-10 and FY09 Corporate Budget.
- GEF (2007) GEF Country Portfolio Evaluation: Costa Rica (1992-2005), GEF Evaluation Office.
- GEF (2007) Evaluation of the Experience of Executing Agencies under Expanded Opportunities in the GEF, GEF Evaluation Office.
- GEF (2007) Focal Area Strategies and Strategic Programming for GEF-4, GEF Policy Paper.
- GEF/ME/C.30/4 (May 2007) Evaluation of the Experience of Executing Agencies under Expanded Opportunities in the GEF.
- GEF (April 2007) Talking Points
- GEF/C.31/5 (May 2007) Comparative Advantage of GEF Agencies.
- GEF/C.31/7 (May 2007) GEF Project Cycle.
- GEF/C.31/11 (May 2007) Results-based Management Framework.
- GEF/C.31/12 (May 2007) Operational Guidelines for the Application of Incremental Cost.
- GEF (2006) GEF Annual Performance Report 2006, GEF Evaluation Office.
- GEF (2006) Evaluation of GEF support for Biosafety: Executive Version, GEF Evaluation Office.
- GEF (2006) The Role of Local Benefits in Global Environmental Programs, GEF Evaluation Office.
- GEF/ME/C.30/2 (December 2006) Evaluation of Incremental Cost Assessment.
- GEF/30/3 (November 2006) Rules, Procedures and Objective Criteria for Project Selection, Pipeline Management, Approval of Sub-projects, and Cancellation Policy.
- GEF/C.28/14 (June 2006) GEF Strategy to Enhance Engagement in the Private Sector.
- GEF/ME/C.30/6 (December 2006) Evaluation of the GEF Activity Cycle and Modalities.
- GEF/C.30/11 (November 2006) Progress Report on Implementing the RAF.

- GEF (2005) Annual Performance Report, GEF Evaluation Office.
- GEF/C.31/5 (May 2007) Comparative Advantages of the GEF Agencies.
- GEF/C.27/Inf.8/Rév.1 (Octobre 2005) Le dispositif d'allocation des ressources FEM
- GEF (2004) Biodiversity Program Study, GEF Office of Monitoring and Evaluation.
- GEF (2004) Program Study on International Waters, GEF Office of Monitoring and Evaluation.
- GEF (2004) Climate Change Program Study, GEF Office of Monitoring and Evaluation.
- GEF (2004) Annual Performance Report, GEF Evaluation Office.
- GEF (2003) Project Performance Report, GEF Monitoring and Evaluation Unit.
- MINEFI, Fiche
- The World Bank (2006) Republic of Cameroon : Sustainable Agro-pastoral and Land Management Promotion Project under the Community Development Program Support Project (PAPNDP), Project Document.
- Stern N et al. 2006. Stern Review Report: The Economics of Climate Change. London, UK: Her Majesty's Treasury.
- The World Bank (2007) Guyana: Conseration Adaptation Project, Project Document.
- The World Bank (2008) Strategic Climate Fund.
- The World Bank (2008) The Clean Technology Fund. Annex K. World Bank, Washington, District of Columbia.
- The Global Mechanism. Resource Mobilization and the Status of Funding of Activities Related to Land Degradation, Report prepared for the GEF and the Global Mechanism of the UNCCD.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2007) Report of the Global Environment Facility to the Conference of the Parties, FCCC/CP/2007/3.
- UNFCCC.2007. Investment and financial flows to address climate change.
- World Bank, 2006: Clean Energy and Development: Towards an Investment Framework, World Wildlife Fund (2008) New Finance for Climate Change and the Environment.

Adresses Internet :

<http://www.gefweb.org/interior.aspx?id=84>

<http://www.gefweb.org/interior.aspx?id=17130>

http://www.gefweb.org/interior_right.aspx?id=16674

<http://www.gefweb.org/interior.aspx?id=74>

ANNEXE 11 - COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE

Président

- Mme Laurence TUBIANA, Directrice de l'Institut du Développement durable et des Relations internationales (IDDRI)

Secrétariat du Comité de pilotage

- Unité d'évaluation de la DGTPÉ, Mme Marie CASTILLO, adjointe au Chef de l'Unité

Ministères

Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE)

- DGTPÉ-Multifin : M. Julien RENCKI, Sous-Directeur
- DGTPÉ-Multifin 3 : Mme Sandrine DE GUIO, adjointe au Chef de bureau

Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)

- DAEF, Mme Edith ROUSSEL, Sous-Directrice, environnement
- DGCID, M. André POUILLES-DUPLAIX, sous-directeur, politiques sectorielles et OMD
- DGCID, Mme Laure VALETTE, bureau de l'évaluation

Ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD)

- Service des Affaires internationales, Mme Aline KUSTER-MENAGER, Chef du service

Agence française de développement (AFD)

- AFD, M. Jean-Yves GROSCLAUDE, cellule d'appui environnemental et social, Direction des opérations
- AFD, M. Jean-Pierre LEMELLE, chargé de mission, bureau de l'évaluation

Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM)

- M. Marc-Antoine MARTIN, Secrétaire général

Personnalités extérieures

- Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), M. Jacques RILLING, Conseiller scientifique
- Veolia environnement, M. Yves CABANA, Directeur du développement durable
- Union internationale de conservation de la nature (UICN) - France, M. François LETOURNEUX, Président

ANNEXE 12 : GRILLE D'APPRECIATION DES TRAVAUX DES CONSULTANTS

Evaluation de la dotation de la France au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) Résultats agrégés des membres du comité de pilotage

11. Justification, buts et objectifs de l'évaluation	--	-	=	+	++
<p>Le rapport indique pourquoi et pour qui l'évaluation est entreprise, et pourquoi à ce moment-là. Le but de l'évaluation est conforme à l'apprentissage et à la redevabilité, et les objectifs définissent ce que l'évaluation se propose d'atteindre. Notation exacte : 3,9/5</p>					
12. Le champ de l'évaluation	--	-	=	+	++
<p>Le domaine d'étude est clairement déterminé (problèmes abordés, financements, durée, types d'intervention, couverture géographique, groupes cibles...). Le rapport d'évaluation analyse la logique d'intervention et établit les constatations à différents niveaux (intrants, activités, résultats et impacts). Les critères du CAD sont appliqués. Les critères non utilisés sont explicités ainsi que d'autres critères éventuellement introduits. Les questions évaluatives sont clairement renseignées. Notation exacte : 4/5</p>					
13. Contexte	--	-	=	+	++
<p>La politique du donateur et celle du partenaire sont exposés, ainsi que leurs objectifs et stratégies respectives. Les éléments du contexte sur le plan institutionnel et sociaux-politique sont présentés, ainsi que les modalités d'intervention. Notation exacte : 3,9/5.</p>					
14. Méthodologie	--	-	=	+	++
<p>Le rapport décrit les méthodes d'évaluation appliquées, le processus adopté, en démontrant leur validité et leur crédibilité. Les choix sont justifiés et les limites ou défauts éventuels sont explicités. Les différentes parties prenantes sont impliquées dans l'évaluation. Le rapport indique les modalités de choix des protagonistes et de leur participation. Les critères de sélection d'un échantillon sont présentés et justifiés. Notation exacte : 4/5</p>					
15. Sources d'information	--	-	=	+	++
<p>Le rapport expose dans le détail les sources d'information utilisées et assure leur validité par un croisement des données et l'application de méthodes variées. Les personnes interviewées et les documents consultés sont cités dans le rapport, en respectant les aspects de confidentialité. Notation exacte : 3,9/5.</p>					
16. Indépendance	--	-	=	+	++
<p>Le rapport confirme l'indépendance des évaluateurs en mentionnant ouvertement les éventuels conflits d'intérêts. L'équipe d'évaluateurs, établie de manière équilibrée (genre et consultants locaux), et disposant d'experts de qualifications diverses, confirme qu'elle a pu travailler librement et sans interférences, en ayant eu accès à toutes les informations pertinentes et disponibles. Notation exacte : 3,5/5. Pour certains membres du comité de pilotage, l'appréciation de l'indépendance n'est pas un critère facilement identifiable à la seule lecture du rapport.</p>					
17. Éthique	--	-	=	+	++
<p>L'évaluation assure une démarche attentive au bien être des participants, menée de manière intègre, respectueuse de l'anonymat et de la confidentialité. Les membres de l'équipe ont été en mesure de se dissocier de certains jugements ou recommandations. Les désaccords sont présentés. Notation exacte : 3,7/5.</p>					

18. Garantie de la qualité	--	-	=	+	++
-----------------------------------	----	---	---	---	----

Les diverses parties prenantes ont eu l'occasion de se prononcer et de commenter les constats, jugements et recommandations. Le contrôle qualité est effectué tout au long de la démarche d'évaluation. **Notation exacte : 3,9/5.**

19. Pertinence des résultats de l'évaluation	--	-	=	+	++
---	----	---	---	---	----

Les constatations et les enseignements tirés sont pertinents au regard des objectifs de l'évaluation. Tout décalage étant expliqué. L'évaluation est conduite dans les limites de temps et de budget prévus au départ. **Notation exacte : 3,9/5.**

20. Exhaustivité	--	-	=	+	++
-------------------------	----	---	---	---	----

Le rapport d'évaluation traite de toutes les questions posées. Il comporte une synthèse. Les conclusions, recommandations et enseignements tirés sont exposés de manière logique, clairement et sont étayés par des constatations et des analyses, présentées de manière logique. **Notation exacte : 3,9/5. Des éléments complémentaires auraient pu être apportés sur le lien entre le FEM et les accords multilatéraux sur l'environnement.**

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE
Unité Évaluation des activités de développement
Télédoc 649 - 139, rue de Bercy
75572 Paris CEDEX 12
developpement-eval@dgtp.e.fr

Avril 2009