

**RAPPORT SUR L'EXÉCUTION DES PROJETS**

**DU FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL**

**1999**



---

---

# TABLE DES MATIÈRES

RESUME ANALYTIQUE .....	v
1. INTRODUCTION .....	1
2. ANALYSE DU PORTEFEUILLE DU FEM .....	3
A. Ensemble du portefeuille du FEM .....	3
B. Décaissements .....	5
C. Délais moyens entre l'inscription au programme de travail et le démarrage des activités .....	5
3. EXAMEN DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS (1999) .....	7
A. Aperçu général .....	7
1. Portefeuille examiné .....	7
2. Notation des projets .....	8
3. Examen des projets à problèmes .....	9
B. Éléments marquants du portefeuille, par domaine d'intervention .....	9
1. Diversité biologique .....	9
2. Changements climatiques .....	14
3. Eaux internationales .....	17
4. Élimination progressive des substances menaçant la couche d'ozone .....	19
4. RESUME DES CONCLUSIONS D'ÉVALUATIONS RECENTES .....	23
A. Évaluation intérimaire des activités habilitantes pour la biodiversité .....	23
B. Impacts du FEM sur l'élimination progressive des substances menaçant la couche d'ozone .....	26
C. Autres évaluation en cours .....	30
1. Examen du portefeuille de projets du FEM mis en oeuvre par la Banque Mondiale dans le contexte de la politique forestière définie en 1991 .....	30
2. Étude thématique: durabilité des activités en faveur de la préservation de la biodiversité .....	33
3. Étude thématique: les panneaux solaires à usage domestique en milieu rural .....	35
4. Note sur le renforcement des capacités .....	39
5. CONCLUSIONS DE LA REVUE 1999 .....	43
A. Évaluation globale des résultats .....	43
B. Contexte stratégique des projets du FEM .....	44
C. Intégration des bénéfices pour le développement et des bénéfices pour l'environnement mondial .....	45
D. Participation des parties prenantes .....	46
E. Approche souple, inscrite dans la durée .....	46
F. Mettre en oeuvre pour obtenir des résultats .....	47
ANNEXES:	
A. Liste des projets inclus dans l'EEAP de 1999 .....	51
B. Directives relatives à l'examen de l'état d'avancement des projets du FEM (EEAP) pour l'exercice 1999 .....	57
C. Rapports de synthèse des Agents d'exécution sur l'état d'avancement des projets	
1. Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) .....	63
2. Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) .....	71
3. Banque Mondiale .....	76



---

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le présent rapport expose les résultats de l'Examen de l'état d'avancement des projets (EEAP) de 1999. Il s'appuie aussi en partie sur des renseignements et des observations contenus dans d'autres évaluations et études des programmes du FEM. Cette optique plus large vise à compléter les rapports d'activité sur les Programmes d'opérations, de manière à dégager une vue d'ensemble des principales questions intersectorielles et leçons que l'on peut retenir de l'exécution des projets.

Au 30 juin 1999, le portefeuille du FEM était composé de 338 projets, financés à hauteur de 2,4 milliards de dollars. Pendant l'exercice 99, le FEM a approuvé 60 projets à part entière et 30 projets de taille moyenne, assortis d'un financement du FEM de 500 millions de dollars. Au 30 juin 1999, le montant cumulé des décaissements s'élevait à 805 millions de dollars. Les décaissements effectués au cours de l'exercice 99 représentent 184 millions de dollars, soit une hausse sensible par rapport aux 133 millions de dollars de l'exercice précédent. Les délais entre l'affectation des ressources, l'approbation définitive des projets par l'Agent d'exécution (engagement) et le démarrage des activités ont augmenté pour les projets exécutés par la Banque mondiale et le PNUD, inversant la tendance des dernières années.

L'EEAP couvre 135 projets, parmi lesquels 44 ont fait leur entrée dans le portefeuille examiné. La qualité générale des rapports établis pour l'examen de 1999 a marqué une amélioration. Les indicateurs de performance ont été beaucoup plus largement utilisés que dans les rapports précédents. En revanche, la qualité des rapports individuels demeure très inégale. D'une manière générale, les rapports de tous les agents continuent de décrire les mesures prises pour exécuter les projets, alors qu'on souhaiterait une présentation des résultats, une évaluation nuancée de l'impact des projets ou une

description du contexte plus large dans lequel les activités se sont déroulées. Plusieurs rapports de la Banque mondiale contenaient très peu de texte ou d'analyses, et certains reposaient sur des renseignements périmés. Cela s'explique en grande partie par le fait que le nouveau système de documentation de la supervision des projets limite délibérément la longueur de la partie narrative des rapports. Le processus annuel d'EEAP pourrait refléter plus largement l'expérience et les observations recueillies dans le cadre des activités de suivi plus générales de la Banque. Il en sera tenu compte dans le prochain EEAP.

Pendant l'examen, l'utilisation du système de notation des projets a suscité des réserves. Les pratiques en matière de notation varient considérablement entre les Agents d'exécution et parfois chez le même Agent d'exécution. Cependant, ce système est le seul qui offre des repères communs permettant de comparer les résultats entre les différents projets et dans le temps. Sur l'ensemble du portefeuille considéré, 29 % des projets ont été notés « très satisfaisants » par l'Agent d'exécution, pourcentage pratiquement inchangé par rapport à l'an dernier. Seuls dix projets (7 %) ont été considérés « insatisfaisants » ou « très insatisfaisants ». C'est là un changement notable par rapport aux deux derniers exercices, dû en grande partie à la clôture ou à l'annulation de plusieurs projets peu performants. Deux projets, d'abord mal engagés, ont été refondus et donnent maintenant satisfaction. En fait, dans les projets examinés cette année, seuls trois projets notés « insatisfaisants » l'an dernier ont reçu de nouveau la même notation.

Selon trois évaluations de programmes effectuées en 1999, l'action du FEM est un facteur de progrès. Il ressort d'une étude relative aux programmes nationaux

---

d'élimination des substances nuisibles pour la couche d'ozone que le FEM joue un rôle crucial dans ce domaine dans les pays en transition et que les objectifs recherchés ont été en grande partie atteints. Une étude relative aux projets du portefeuille forestier du FEM exécutés par la Banque mondiale conclut que le FEM a permis à la Banque d'atteindre son objectif, à savoir, préserver les forêts tropicales humides dans 16 des 19 pays considérés comme prioritaires dans sa politique forestière de 1991, qu'il a renforcé la légitimité des investissements dans la conservation dans un grand nombre de pays, et qu'il a joué un rôle clé dans l'expansion d'initiatives novatrices, dont la portée serait sans doute restée très limitée sans son intervention. L'évaluation intérimaire des activités habilitantes dans le domaine de la biodiversité a permis de constater que la plupart des pays qui recevaient une aide du FEM avaient entrepris des activités de planification utiles et efficaces, et que plusieurs pays avaient accompli des progrès notables dans l'élaboration de leurs stratégies et plans d'action nationaux de biodiversité.

L'examen de la performance de 1999 a permis de dégager cinq conclusions applicables à tous les secteurs :

#### **Contexte stratégique des projets du FEM.**

Le consensus est que, pour que les projets atteignent leurs objectifs et s'inscrivent dans la durée, le FEM doit tenir compte du contexte socio-économique et politique plus vaste et de l'environnement habilitant dans lesquels ils se déroulent. L'étude relative à la protection de la couche d'ozone a montré que les projets ont plus de chances de réussir s'ils s'intègrent à une action plus large, visant à développer les capacités et à élaborer un cadre adapté de politique générale. L'intérêt accordé aux diagnostics interfrontaliers et aux programmes d'action stratégique dans le portefeuille des eaux internationales, et l'accent placé sur l'élimination des obstacles et sur la transformation du marché dans le portefeuille

des changements climatiques reflètent une approche stratégique. L'une des leçons qui revient constamment dans l'examen des projets de biodiversité est que les principaux facteurs qui influent sur la pérennité de la conservation sont les causes socio-économiques et politiques fondamentales de la perte de diversité biologique.

Ce consensus ne semble plus guère faire de doute, mais le FEM paraît avoir des difficultés à le traduire dans la pratique. Le groupe d'étude sur les changements climatiques a mis le doigt, durant ses débats, sur le fait qu'il n'existe pas de stratégies claires en vue d'éliminer les obstacles notoires s'opposant à la transformation du marché et sur la tendance manifestée par les responsables des projets à s'occuper essentiellement des détails de l'exécution et à négliger le contexte et les objectifs d'ensemble. Le processus de planification analytique et stratégique, y compris les efforts déployés pour y associer un large éventail de parties prenantes régionales, nationales et locales, s'est révélé beaucoup plus complexe, et a donc pris plus de temps qu'on ne pensait, dans le cas des eaux internationales. Quant aux projets de biodiversité, beaucoup se concentrent trop étroitement sur des activités d'intérêt localisé, sans prendre en compte les facteurs nationaux ou ceux qui s'inscrivent dans un contexte plus large, tels que la sensibilisation, le développement des capacités institutionnelles et la nécessité d'intégrer dans les politiques opérationnelles les considérations relatives à la biodiversité, à la planification et aux programmes de développement.

#### **Intégration des avantages pour le développement et des avantages pour l'environnement mondial.**

Les débats qui ont eu lieu au cours de l'EEAP ont mis en lumière la nécessité d'intégrer les activités soutenues par le FEM aux priorités et aux programmes de développement des pays. Le FEM doit réfléchir aux moyens d'établir et de formuler des liens clairs entre les priorités de développement et les problèmes environnementaux à l'échelle

---

planétaire, et examiner comment il pourrait intégrer plus étroitement ses activités aux programmes nationaux de développement durable, tout en conservant sa perspective propre sur les questions d'environnement mondial.

**Participation des parties prenantes.** Il est indispensable d'associer les principales parties prenantes aux projets si l'on veut qu'elles donnent le meilleur d'elles-mêmes et, en fin de compte, obtenir et préserver les résultats désirés à l'échelon local, national et mondial. Les politiques du FEM concernant la participation du public encouragent les parties prenantes à participer également à d'autres activités. En revanche, en dépit des efforts déployés, on ne sait pas toujours tirer tout le parti possible des idées des parties prenantes, ni obtenir leur adhésion totale. Beaucoup a été fait pour donner aux collectivités et aux organisations de proximité la possibilité de participer, mais les progrès ne sont pas aussi nets en ce qui concerne le secteur privé et les groupements féminins, surtout dans les programmes de biodiversité.

On sait maintenant qu'on avait initialement sous-estimé le temps et les ressources qu'il faut investir pour obtenir un authentique processus de concertation. Pourtant, on continue à fixer les mêmes délais et les mêmes ressources pour la préparation et la mise en œuvre des projets, sans tenir compte des leçons de l'expérience. Peut-être le FEM devrait-il adapter son cycle des projets, ses critères d'examen des projets et ses attentes en matière de documentation aux différentes étapes du cycle des projets, de manière à donner aux équipes responsables assez de temps et de ressources pour encourager une véritable participation, et envisager la possibilité de convertir certaines activités de « préparation » en activités d'« exécution ».

**Approche souple, inscrite dans la durée.** L'examen de cette année reprend à son compte la principale conclusion du *Rapport sur l'exécution des projets de 1998*, à savoir qu'il convient d'adopter une approche des problèmes environnementaux de portée mondiale qui

s'inscrive davantage dans la durée et soit plus souple que celle aujourd'hui utilisée. Dans bien des cas, cela implique une approche par étape, comportant des critères de performance stricts en fonction desquels le FEM pourra décider de maintenir ou non son soutien. Un petit nombre de nouveaux projets inscrits dans les programmes de travail du FEM pendant l'exercice écoulé ont tenu compte de cette conclusion, mais il faut faire davantage pour la généraliser. Il est devenu urgent d'énoncer des directives claires sur des méthodes de gestion évolutives et des approches souples en matière de soutien, et d'examiner à fond les implications de cette évolution sur les procédures internes et les incitations. Peut-être devrait-on modifier le cycle des projets et les critères d'examen, afin de limiter le degré de détail des renseignements demandés dans les fiches de projet et dans les dossiers. Les propositions de projet devraient mettre davantage l'accent sur la formulation d'objectifs clairs ; exposer avec plus de précision et de franchise les risques, les incertitudes et les hypothèses de travail ; prévoir des outils de suivi de la performance et tirer les conséquences pratiques des enseignements de l'expérience ; et donner aux responsables l'autorité voulue, compensée par les poids et contrepoids indispensables, pour adapter les projets en fonction de l'évolution des circonstances et des informations. En outre, il conviendrait que tous les Agents d'exécution aient la possibilité d'adopter des approches plus souples simultanément, et qu'ils soient encouragés à le faire.

**Gérer pour obtenir des résultats.** Enfin, et c'est là l'essentiel, l'examen a fait ressortir la nécessité pour le FEM de délaisser un mode de fonctionnement axé sur l'approbation des opérations pour se concentrer davantage sur les résultats des projets et programmes. On retrouve dans l'EEAP de 1999 des enseignements analogues à ceux des examens précédents. Pourtant, il existe de nombreux exemples de projets où ces enseignements n'ont pas été pleinement appliqués. Il faut

---

signaler en outre que les chargés de programmes du Secrétariat et des Agents d'exécution n'ont pas eu le temps d'étudier à fond les rapports présentés pour la préparation de l'EEAP et les enseignements de l'expérience qu'ils contiennent.

Durant les premières années, le FEM s'est concentré à juste titre sur la constitution de son portefeuille de projets, sur l'élaboration et l'affinement des procédures régissant le cycle des projets et des critères d'examen, sur la formulation de normes de conception des projets, et sur le lancement de projets sur le terrain, de manière à se faire connaître dans les pays et à commencer à collecter des informations sur les facteurs qui influent sur la réalisation du type d'objectifs qu'il promeut. Cela est en grande partie chose faite. Il est temps, à présent, que le FEM s'attache à gérer

ses ressources selon une logique de résultats. Pour cela, il doit intégrer davantage les outils et les perspectives du « suivi et de l'évaluation » à ses méthodes de gestion ; il doit consacrer plus de temps et d'attention à l'exécution des projets et s'efforcer de comprendre ce qui donne de bons résultats, ce qui échoue, et les raisons à cela ; il doit s'inspirer des réussites passées et combler les lacunes des programmes d'opérations selon une démarche plus stratégique ; enfin, il doit incorporer à ses nouvelles opérations les enseignements de son expérience et de celle des pays et d'autres organisations. Cette réorientation nécessitera probablement un effort majeur. Le FEM devra notamment remettre en question le rôle joué par ses différents éléments constitutifs, de manière à tirer parti de leur avantage comparatif et à les orienter, eux aussi, vers une logique de résultats.

---

# 1. INTRODUCTION

1. Le présent rapport expose les résultats de l'Examen de l'état d'avancement des projets (EEAP) de 1999. Il s'appuie aussi en partie sur des renseignements et des observations contenus dans d'autres évaluations et études des programmes du FEM. Cette optique plus large vise à compléter les rapports d'activité sur les Programmes d'opérations, de manière à dégager une vue d'ensemble des principales questions intersectorielles et leçons que l'on peut retenir de l'exécution des projets.

2. À la demande du Conseil du FEM, les Agences d'exécution et le Secrétariat du FEM (SECFEM) effectuent tous les ans un Examen de l'état d'avancement des projets (EEAP) dans un double but : 1) dresser un bilan complet du portefeuille de projets du FEM et des tendances en ce qui concerne la performance ; et 2) recenser les questions et problèmes qui pourraient conduire à : a) un ajustement des Programmes d'opérations ; b) l'amélioration de la conception et de la gestion des projets ; c) la sélection de questions d'ordre scientifique ou technique qui méritent une attention particulière, notamment de la part du Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) ; et d) la sélection des enseignements et des questions qui devraient faire l'objet d'une évaluation ou d'études plus approfondies.

3. Conformément aux directives établies par le Coordonnateur du suivi et de l'évaluation du FEM, chacune des Agences d'exécution a effectué une analyse de son portefeuille FEM, en indiquant les grandes tendances et les enseignements qui se dégagent, à ce jour, des activités entreprises, et a préparé des rapports distincts sur tous les projets en cours d'exécution depuis au moins un an au 30 juin 1999. Les Agences d'exécution ont également attribué une note à chaque projet, compte tenu de son état

d'avancement et de la probabilité qu'il atteigne ses objectifs environnementaux.

4. Chacune des trois Agences d'exécution a ensuite communiqué au Secrétariat et à ses homologues un bilan global, accompagné de rapports sur les différents projets en cours. Ces rapports ont servi de base à l'examen effectué par les groupes d'étude pour leur domaine d'intervention respectif (diversité biologique, changements climatiques, eaux internationales et élimination progressive des substances menaçant l'ozone). Ce processus a été suivi, le 1<sup>er</sup> décembre 1999, d'une réunion interinstitutions organisée à New York par le Coordonnateur du suivi et de l'évaluation. Les participants ont discuté des éléments marquants mise en évidence par les groupes thématiques et abordé divers aspects multisectoriels.

5. Un grand nombre de responsables de projet, de membres du personnel des Agences d'exécution et du Secrétariat du FEM ont participé à l'élaboration de l'EEAP de 1999. La qualité des rapports de cette année, qui portent davantage qu'auparavant sur les objectifs et les indicateurs d'impact, est, généralement meilleure que celle de l'année précédente. Pour autant, la qualité des rapports individuels est très variable. Les rapports du PNUD sont très longs et difficiles à absorber dans le peu de temps dont on dispose pour établir l'EEAP. Plusieurs rapports de la Banque mondiale contiennent très peu de texte ou d'analyses, et certains reposent sur des renseignements périmés. Plusieurs des rapports présentés par les trois Agences d'exécution peuvent être considérés comme **de bons exemples de rapports** fondés sur des objectifs et des aires protégées :

- *Partenariats ONG-gouvernements en Afrique pour pérenniser le patrimoine de biodiversité*
  - *Valorisation des ressources en méthane des houillères (Chine)*
  - *Gestion des aires protégées (Chine)*
  - *Préservation de la biodiversité et développement durable de l'écosystème de Sabana-Camaguey (Cuba)*
  - *Développement des ressources renouvelables (Inde)*
  - *Réconstitution et gestion des récifs coralliens (Indonésie)*
  - *Zones protégées transfrontières et renforcement institutionnel (Mozambique)*
  - *Préservation des zones de montagne (Pakistan)*
  - *Préservation de la biodiversité dans la région de Darién (Panama)*
  - *Programme de préservation de la biodiversité du Pacifique Sud*
  - *Éclairage à haut rendement (Pologne)*
  - *Préservation des zones protégées et des espèces sauvages (RDP Lao)*
  - *Renforcement de la réserve de la biosphère de Bañados del Este (Uruguay)*
6. Le chapitre 2 du présent rapport contient une analyse de la totalité du portefeuille du FEM au 30 juin 1999. Le chapitre 3, qui récapitule l'ensemble des projets couverts par l'EEAP de 1999, comprend deux parties : a) un aperçu général des projets soumis à examen ; et b) les éléments marquants du portefeuille par domaine d'intervention. Les rapports des Agences d'exécution figurent à l'annexe C. Le chapitre 4 passe en revue les principales observations et conclusions se dégageant de divers exercices d'évaluation menés par le GEFSEC et les Agents d'exécution au cours de l'année écoulée. A la lumière de ces évaluations, le chapitre 5 fait la synthèse des principales conclusions et recommandations qui se dégagent de l'EEAP de cette année.

## 2. ANALYSE DU PORTEFEUILLE DU FEM

### A. ENSEMBLE DU PORTEFEUILLE DU FEM

7. Au 30 juin 1999, un financement avait été alloué à 338 projets<sup>1</sup> inscrits aux programmes de travail du FEM. Comme le montre le tableau 1, 48 % de ces projets sont administrés par la Banque mondiale, 40 % par le PNUD, 7 % par le PNUE et 5 % par plus d'un Agent d'exécution. Un projet est administré directement par le Secrétariat du FEM. Les financements destinés à ces projets s'élèvent au total à 2 347 millions de dollars, dont 61 % pour les projets exécutés par la Banque mondiale, 30 % pour les projets

du PNUD, 4 % pour les projets du PNUE et 5 % pour les projets mis en œuvre par plus d'un Agent d'exécution. En outre, au 30 juin 1999, plus de 43 millions de dollars avaient été approuvés en faveur d'activités habilitantes menées dans différents pays en application des conventions sur la diversité biologique et les changements climatiques.

8. La figure 1 illustre l'expansion du portefeuille, y compris les activités habilitantes et les financements au titre de la préparation des projets, par montant alloué, engagé et décaissé entre juin 1991 et juin 1999 compris. Au cours de l'exercice 99, le Conseil du FEM

TABLEAU 1  
PROJETS FINANCÉS PAR LE FEM, PAR AGENT D'EXÉCUTION (AU 30 JUIN 1999)

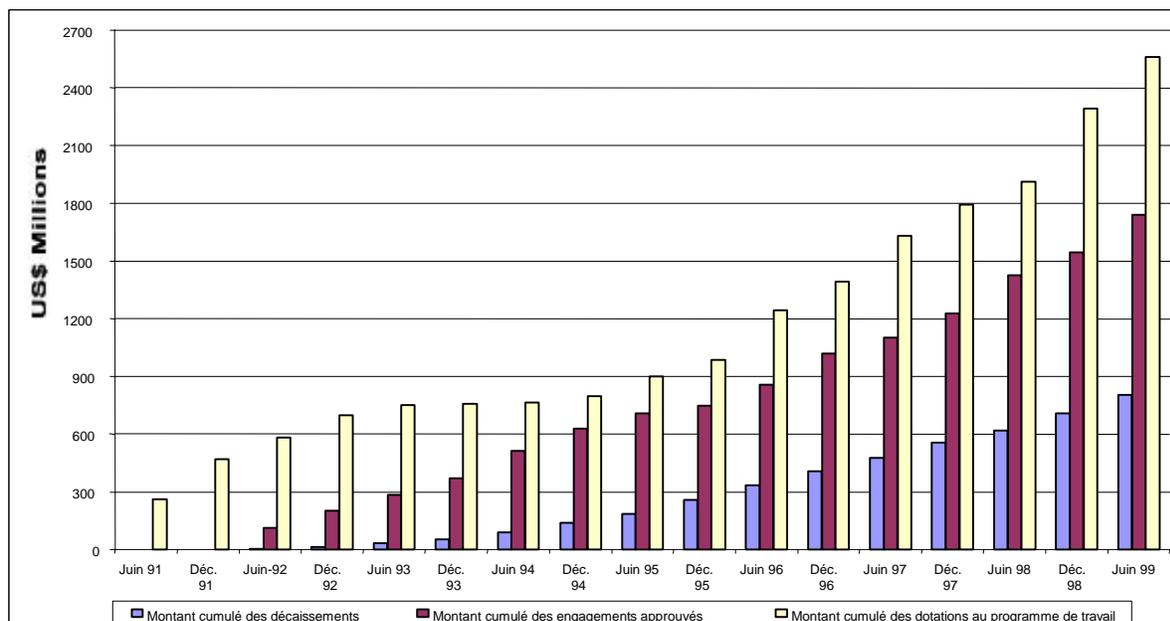
	Phase pilote		FEM-1 (février 95-juin 99)*		Total	
	Nombre de projets	(USD m)	Nombre de projets	(USD m)	Nombre de projets	(USD m)
PNUD	56	256	80	448	136	704
PNUE	6	22	18	63	23	85
Banque mondiale	53	452	108	988	161	1 440
Plus d'un AE	0	0	16	115	16	115
Autres**	1	3	0	0	1	3
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>733</b>	<b>222</b>	<b>1 614</b>	<b>338</b>	<b>2 347</b>

\* Source : *Rapport sur l'exécution des projets, 1998*, et Programmes de travail présentés à l'approbation du Conseil

\*\* Projet PRINCE géré par le Secrétariat du FEM

1 Sauf indication contraire, les chiffres présentés dans cette section englobent les projets à part entière et de moyenne envergure, mais s'entendent hors opérations de pré-investissement et activités habilitantes approuvées selon la procédure accélérée.

**FIGURE 1**  
**PORTFEUILLE CUMULÉ DU FEM ¼ MONTANTS ALLOUÉS, ENGAGÉS ET DÉCAISSÉS**  
**1991-1999**



a approuvé 60 projets de grande envergure et 30 projets de moyenne envergure, qu'il financera à hauteur de 500 millions de dollars, alors que les financements approuvés durant l'exercice précédent s'élevaient à 336 millions de dollars pour 50 projets. Durant l'exercice

clos le 30 juin 1999, 33 projets du FEM sont arrivés à leur terme.

9. Le tableau 2 indique la répartition du portefeuille par domaine d'intervention au 30 juin 1999. En valeur, 38 % des projets

**TABLEAU 2**  
**PROJETS FINANCÉS PAR LE FEM, PAR DOMAINE D'INTERVENTION (AU 30 JUIN 1999)**

	Phase pilote		FEM-1 (février 95-juin 99)*		Total	
	Nombre de projets	(USD m)	Nombre de projets	(USD m)	Nombre de projets	(USD m)
Diversité biologique	58	332	96	559	<b>154</b>	<b>891</b>
Changements climatiques	41	259	73	585	<b>114</b>	<b>844</b>
Eaux internationales	12	118	30	232	<b>42</b>	<b>350</b>
Ozone	2	4	16	141	<b>18</b>	<b>145</b>
Activités intersectorielles	3	20	7	97	<b>10</b>	<b>117</b>
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>733</b>	<b>222</b>	<b>1,614</b>	<b>338</b>	<b>2,347</b>

\* Source : *Rapport sur l'exécution des projets, 1998*, et Programmes de travail présentés à l'approbation du Conseil

intéressaient la diversité biologique, 36 % les changements climatiques, 15 % les eaux internationales, 6 % l'élimination progressive des substances menaçant l'ozone et 5 % des activités intersectorielles.

## B. DECAISSEMENTS

10. Pour l'ensemble du portefeuille du FEM (y compris les activités habilitantes et les financements au titre de la préparation des projets), le montant cumulé des décaissements est passé de 612 millions de dollars pour l'exercice 98 à 805 millions de dollars pour l'exercice 99.<sup>2</sup> On note une évolution positive des ratios décaissements/engagements et des montants décaissés pendant l'année. Toutefois, pour un grand nombre des projets inclus dans l'EEAP de cette année, les décaissements restent nettement inférieurs aux prévisions initiales. Le plus souvent, la différence tient à ce que les estimations de départ étaient trop ambitieuses—beaucoup de projets comportaient des activités pour lesquelles on ne disposait guère de précédents sur lesquels fonder les prévisions—et aussi à ce qu'il a généralement fallu beaucoup de temps pour développer la participation des parties prenantes. En pourcentage des engagements, le montant des décaissements s'élevait à 46 % en juin 1999, contre 43 % un an plus tôt. En pourcentage des montants engagés par la Banque mondiale, les décaissements sont passés à 39 % à la fin de l'exercice 99, contre 34 % l'année précédente. Le taux de décaissement pour le PNUD est tombé de 62 à 58 %, et au PNUE, il a augmenté, passant de 52 à 56 % du montant des engagements.<sup>3</sup>

11. Les montants décaissés en faveur des projets du FEM ont atteint 184 millions de dollars pendant l'exercice<sup>4</sup>, soit une hausse substantielle par rapport aux 133 millions de dollars décaissés pendant l'exercice 98 et aux 141 millions de dollars de l'exercice 97. Les décaissements des trois Agents d'exécution ont sensiblement augmenté, passant de 49,9 à 63,3 millions de dollars au PNUD, de 6,9 à 12,6 millions de dollars au PNUE et de 75,7 à 107,6 millions de dollars à la Banque mondiale.

## C. DÉLAIS MOYENS ENTRE L'INSCRIPTION AU PROGRAMME DE TRAVAIL ET LE DÉMARRAGE DES ACTIVITÉS

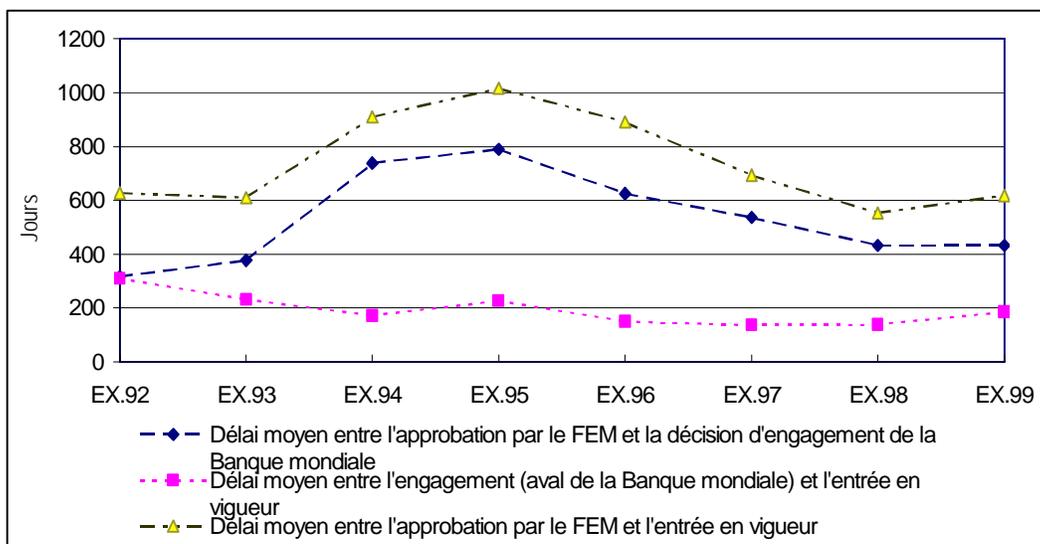
12. Les délais entre l'affectation des ressources, l'aval définitif (engagement) de l'Agent d'exécution et le début de l'exécution des projets mis en œuvre par la Banque mondiale et le PNUD ont augmenté au cours de l'exercice 99. Comme le montre la figure 2, pendant l'exercice 99, il s'est écoulé à peu près autant de temps entre l'approbation des projets de grande envergure par la Banque mondiale et la décision d'engagement (432 jours en moyenne, contre 434 pendant l'exercice 98). Cependant, pour les projets du FEM exécutés par la Banque mondiale qui ont démarré en 1999, le délai moyen entre la décision d'engagement et le début de l'exécution a sensiblement augmenté (186 jours contre 137 en 1998). Cette moyenne est fortement influencée par le cas d'un projet, dont l'entrée

2 Source : Rapports financiers trimestriels et rapports de synthèse des Agents d'exécution. Les chiffres englobent les financements au titre de la préparation des projets et les activités habilitantes.

3 Ces chiffres tendent à suresimer le pourcentage décaissé du portefeuille actif, car ils comprennent un nombre croissant de projets achevés, pour lesquels les fonds ont été entièrement décaissés. La différence entre le taux de décaissement à la Banque mondiale, d'une part, et celui au PNUD et au PNUE, d'autre part, tient en grande partie au fait que le portefeuille de la Banque comporte un nombre plus élevé de grands projets d'investissement pour lesquels les décaissements s'effectuent plus lentement au départ.

4 Source : Rapports financiers trimestriels et rapports de synthèse des Agents d'exécution. Les chiffres englobent les financements au titre de la préparation des projets et les activités habilitantes.

**FIGURE 2**  
**DÉLAI MOYEN ENTRE L'APPROBATION PAR LE FEM, LA DÉCISION D'ENGAGEMENT ET L'ENTRÉE EN VIGUEUR POUR LES PROJETS EXÉCUTÉS PAR LA BANQUE MONDIALE (PAR EXERCICE OÙ LA DÉCISION D'ENGAGEMENT A ÉTÉ PRISE)**

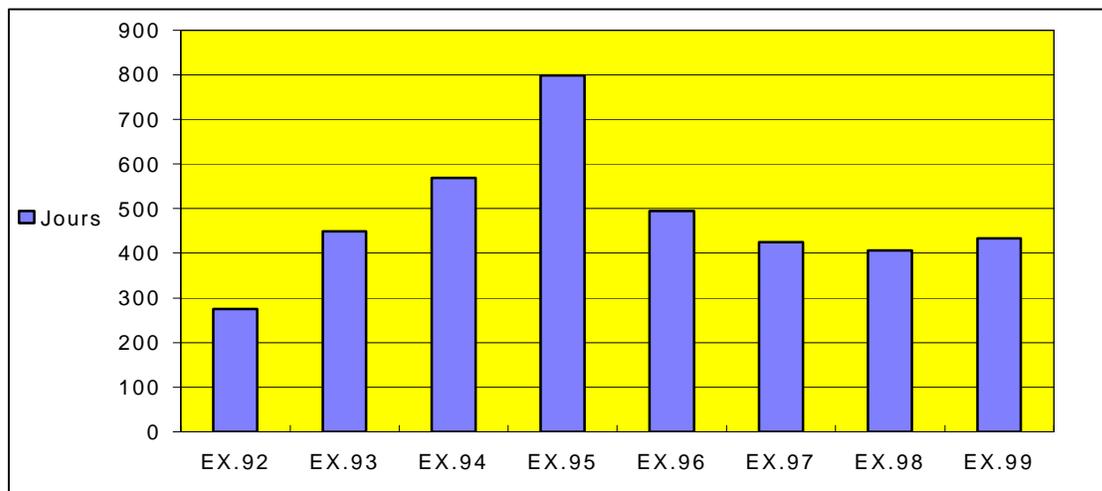


en vigueur a pris particulièrement longtemps. Si l'on exclut ce projet, la moyenne de la Banque tombe à 166 jours.

13. Comme le montre la figure 3, pour les projets du FEM exécutés par le PNUD, le délai moyen entre l'approbation par le FEM et le début de l'exécution (signature de l'accord de projet) est passé de 406 jours pendant l'exercice

98 à 433 jours pendant l'exercice 99, ce qui inverse la tendance amorcée en 1996. Cependant, cette moyenne est fortement influencée par le cas de deux projets, dont l'approbation a pris particulièrement longtemps : le délai médian entre l'affectation des ressources pour les projets approuvés par le PNUD pendant l'exercice 99 était de 390 jours.

**FIGURE 3**  
**DÉLAI MOYEN ENTRE L'APPROBATION PAR LE FEM ET LA SIGNATURE DE L'ACCORD DE PROJET PAR LE PNUD (PAR EXERCICE OÙ L'ACCORD A ÉTÉ SIGNÉ)**



### 3. EXAMEN DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS (1999)

#### A. APERÇU GÉNÉRAL

##### 1. Portefeuille examiné

14. L'EEAP de 1999 porte sur 135 projets qui étaient en cours d'exécution depuis au moins 12 mois au 30 juin 1999, contre 119 pour l'EEAP de 1998. Sur ce nombre, 63 projets sont exécutés par le PNUD, 57 par la Banque mondiale et 15 par le PNUE. Le tableau 3 présente la répartition des projets considérés et l'annexe A en donne la liste complète.

15. Le portefeuille couvert par l'EEAP est composé pour moitié de projets de biodiversité (67). Le Programme d'opérations 3 (forêts) est le plus chargé, suivi par le Programme d'opérations 2 (écosystèmes côtiers, marins et dulcicoles). C'est en Afrique que se déroulent le plus grand nombre de projets de biodiversité. L'EEAP porte sur 45 projets de changements climatiques (33 %). Les projets du Programme d'opérations 6 (énergie renouvelable) forment un tiers du portefeuille des changements climatiques. En Asie et en Afrique, les projets du Programme d'opérations 6 occupent une place dominante, tandis qu'en Europe et en Asie Centrale (ECA), ce sont les projets du Programme d'opérations 5 qui l'emportent. Ce domaine d'activité regroupe un grand nombre

de projets classés comme activités habilitantes et mesures d'intervention à court terme. L'EEAP porte sur 12 projets relatifs aux eaux internationales (10 %), dont les deux tiers appartiennent au Programme d'opérations 8. Enfin, le portefeuille de l'EEAP de 1999 comprend dix projets concernant la couche d'ozone (7 %) et un projet multisectoriel, le projet de petites et moyennes entreprises.

16. L'Afrique compte le plus grand nombre de projets (26 %, contre 23 % l'an dernier). Elle est suivie par l'Asie (24 %, contre 21 % en 1998) et l'Amérique latine et les Caraïbes (17 % contre 21 % l'année dernière). Les deux tiers environ des projets exécutés en Afrique et en Amérique latine et aux Caraïbes portent sur la biodiversité, cependant qu'un tiers des projets concernant les changements climatiques se déroulent en Asie. Dans la région ECA, les projets concernent principalement les changements climatiques et la couche d'ozone, et un tiers des projets intéressant les eaux internationales ont lieu au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

17. Quarante-quatre projets ont été examinés pour la première fois en 1999. Ce sont : 24 projets de biodiversité, 12 projets de changements climatiques, sept projets de protection de la couche d'ozone et un nouveau

TABLEAU 3  
PROJETS INCLUS DANS L'EEAP DE 1999

	Diversité biologique	Changements climatiques	Eaux internationales	Ozone	Activités intersectorielles	Total
Afrique	23	9	3	0	0	35
Asie	17	15	1	0	0	33
Europe/Asie centrale	2	7	2	0	0	23
Amérique latine et Caraïbes	16	5	2	0	0	23
Moyen-Orient/Afrique du Nord	4	2	4	0	0	10
Projets mondiaux	5	7	0	0	1	13
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>45</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>135</b>

projet seulement dans le domaine des eaux internationales. La lenteur relative avec laquelle les projets intéressant les eaux internationales font leur arrivée dans l'EEAP tient à la priorité accordée à la formulation d'analyses-diagnostic et de programmes d'action stratégiques sur financement PDF-B dans de nombreux projets. Dans ce type d'activités, il faut généralement plus de temps qu'on ne l'avait prévu initialement pour réunir le nombre voulu d'organisations régionales, nationales et territoriales lors de la phase stratégique d'élaboration des priorités qui caractérise les interventions relatives aux eaux transfrontières financées par le FEM. On compte que l'EEAP 2000 portera sur plusieurs nouveaux projets dans ce domaine, dont l'exécution a commencé au cours de l'exercice précédent.

## 2. Notation des projets

18. Les Agents d'exécution notent les projets examinés dont ils ont la charge sur la base de deux critères : l'avancement de l'exécution et les perspectives de réalisation des objectifs de développement et de protection de l'environnement mondial. Ils utilisent à cette fin un barème à quatre niveaux : très

satisfaisant (TS), satisfaisant (S), insatisfaisant (I) et très insatisfaisant (TI). La définition de ces notations figure à l'annexe B.

19. Au total, 39 projets (soit 29 % des projets soumis à examen) sont notés « très satisfaisants » selon l'un ou l'autre critère ou les deux simultanément. À titre de comparaison, 28 % des projets de l'EEAP 1998 et 34 % de ceux de l'EEAP 1997 avaient été classés dans cette catégorie. Par domaine d'intervention, le pourcentage des projets très satisfaisants est de 33 % pour les eaux internationales ; 30 % pour la diversité biologique ; 27 % pour les changements climatiques ; et 20 % pour l'appauvrissement de la couche d'ozone. Enfin, environ 64 % du portefeuille examiné, soit 86 projets, sont notés « satisfaisants ».

20. Seuls dix projets (7 %) sont jugés « insatisfaisants » ou « très insatisfaisants », soit du point de vue de l'état d'avancement, soit de celui des perspectives de réalisation des objectifs, soit encore pour les deux critères à la fois. C'est là un changement notable par rapport aux deux derniers exercices, dû en grande partie à la clôture ou à l'annulation de plusieurs projets décevants. Sept des dix projets insatisfaisants examinés cette année se déroulent en Afrique.

TABLEAU 4  
NOTATION DES PROJETS DANS LES EEAP 1997-99

	<b>TS (1999)</b>	TS (1998)	TS (1997)	<b>S (1999)</b>	S (1998)	S (1997)	<b>I/TI (1999)</b>	I/TI (1998)	I/TI (1997)
Biodiversité	<b>20 (30 %)</b>	18 (32 %)	19 (37 %)	<b>42 (63 %)</b>	34 (57 %)	26 (49 %)	<b>5 (7 %)</b>	5 (11 %)	6 (12 %)
Changements climatiques	<b>12 (27 %)</b>	9 (21 %)	11 (31 %)	<b>30 (67 %)</b>	27 (65 %)	18 (49 %)	<b>3 (6 %)</b>	6 (14 %)	8 (22 %)
Eaux internationales	<b>4 (33 %)</b>	3 (25 %)	3 (33 %)	<b>6 (50 %)</b>	5 (42 %)	4 (44 %)	<b>2 (17 %)</b>	4 (33 %)	2 (22 %)
Ozone	<b>2 (20 %)</b>	2 (33 %)	2 (40 %)	<b>8 (80 %)</b>	4 (67 %)	2 (40 %)	<b>0</b>	0	1 (20 %)
Activités Intersectorielles	<b>1 (100 %)</b>	1 (50 %)	0	<b>0</b>	1 (50 %)	3 (100 %)	<b>0</b>	0	0
<b>Total</b>	<b>39 (29 %)</b>	33 (28 %)	35 (34 %)	<b>86 (64 %)*</b>	71 (59 %)	53 (50 %)	<b>10 (7 %)</b>	15 (13 %)	17 (16 %)
PNUD	<b>22 (35 %)</b>			<b>37 (59 %)</b>			<b>4 (6 %)</b>		
PNUE	<b>7 (47 %)</b>			<b>8 (53 %)*</b>			<b>0 (0 %)</b>		
Banque mondiale	<b>10 (18 %)</b>			<b>41 (72 %)</b>			<b>6 (10 %)</b>		

\* Y compris trois projets qui n'ont pas été notés.

Le tableau 4 présente une comparaison de la notation des projets en 1999 et en 1997 et 1998, et indique la notation globale par Agent d'exécution. On remarquera cependant que la manière dont la notation est utilisée actuellement a été largement critiquée pendant l'EEAP.

### 3. Examen des projets à problèmes

21. Tous les projets jugés insatisfaisants ont fait l'objet de discussions lors de l'examen de l'état d'avancement des projets. Trois des projets compris dans l'EEAP de 1999 sont classés insatisfaisants depuis au moins l'an dernier. Cependant, plusieurs projets jugés insatisfaisants en 1998 ou 1999 ont été clos ou annulés. Les décaissements au titre d'un projet ont été suspendus jusqu'à ce que le principal problème qui influe sur son exécution ait été résolu. D'autres projets en cours d'examen actuellement seront peut-être annulés. Deux projets jugés insatisfaisants l'an dernier ont été refondus et donnent à présent satisfaction. En règle générale, les problèmes d'exécution ont le plus souvent pour cause : 1) les capacités d'exécution plus limitées que prévu de l'Agent d'exécution, y compris les ONG dans plusieurs cas ; 2) des lenteurs imprévues dans l'organisation de la concertation ; 3) l'évolution des conditions du marché, notamment dans le cas des projets intéressant les changements climatiques ; 4) la réduction des financements de contrepartie et autres contributions à la charge des gouvernements ; 5) l'absence d'intérêt réel pour les activités de la part des pouvoirs publics ; et 6) des retards dans la passation des marchés.

## B. ÉLÉMENTS MARQUANTS DU PORTEFEUILLE PAR DOMAINE D'INTERVENTION

22. Cette section présente un bref aperçu des projets en cours dans chacun des domaines d'intervention du FEM, en mettant en relief les éléments sur lesquels des progrès sensibles ont été observés durant l'EEAP.

23. Chacun des quatre groupes de travail chargés d'un domaine d'intervention spécifique a examiné son portefeuille dans le cadre du processus d'EEAP. Les délibérations ont porté sur les six objectifs de l'EEAP convenus l'an dernier : a) les tendances du portefeuille, y compris la notation ; b) les domaines dans lesquels il conviendrait de préciser, compte tenu de l'expérience, les directives du FEM concernant les programmes ; c) les enseignements à prendre en compte dans l'élaboration ou la mise en œuvre des nouveaux projets ; d) les questions scientifiques ou techniques à soumettre au STAP ; e) les exemples qui pourraient être utilisés dans le cadre de la stratégie de communication du FEM ; et f) les thèmes qui pourraient faire l'objet d'un examen plus approfondi (évaluations ou autres études). Au cours de chaque réunion, les groupes de travail ont discuté les études thématiques effectuées durant les deux dernières années dans le domaine d'activité pertinent (deux de ces études ne sont pas terminées).

24. Il existe à présent plus de 180 projets du FEM (ceux qui figurent dans l'EEAP de 1999 et les projets achevés) dont il est possible de tirer des enseignements pratiques. Cependant, vu la complexité des problèmes environnementaux de portée mondiale et la diversité des circonstances dans lesquelles ces projets sont mis en œuvre, il y a lieu de faire preuve de prudence et de modestie dès lors qu'on cherche à tirer des leçons et des conclusions générales. Compte tenu de cette mise en garde, la présente section passe en revue les leçons tirées des projets du FEM exécutés au cours de l'année écoulée et les grands défis auxquels semble confronté chacun des portefeuilles.

### 1. Diversité biologique

25. Parmi les projets soumis à examen en 1999, 67 intéressent la diversité biologique. Ils ont bénéficié au total de 421 millions de dollars du FEM. Sur ces projets, 24 figurent dans l'EEAP pour la première fois et 18 se

sont achevés pendant l'année. Trente projets sont exécutés par le PNUD, 29 par la Banque mondiale et huit par le PNUE. La majorité des projets (43) relèvent du Programme d'opérations 3 (écosystèmes forestiers), 12 du Programme d'opérations 2 (écosystèmes côtiers, marins et dulcicoles), sept du Programme d'opérations 1 (écosystèmes arides) et cinq du Programme d'opérations 4 (écosystèmes montagneux). Enfin, dix intéressent plus d'un Programme d'opérations, et les quatre restants correspondent à des programmes d'activités habilitantes et à des mesures d'intervention à court terme.

26. Les rapports présentés en 1999 confirment généralement les conclusions des EEAP antérieurs, certaines tirées de projets réussis, d'autres de projets moins heureux. Ces conclusions sont les suivantes :

- La pleine participation des populations locales à tous les stades de la conception, de l'exécution et du suivi et de l'évaluation des activités est importante. De plus, aucune des principales parties prenantes ne doit être négligée. À cet sujet, les rapports de projet ne parlent guère de la participation des femmes à de nombreux projets de biodiversité, pas plus que du rôle joué par le secteur privé dans ce domaine d'intervention. La mobilisation effective d'un large éventail de parties prenantes demande beaucoup de temps et, lorsque les chefs de projet songent avant tout à obtenir les résultats fixés, elle est souvent difficile. Dans un certain nombre de cas, les rapports font état de problèmes d'exécution découlant du fait que les parties prenantes n'ont pas été pleinement associées aux activités. Les rapports de 1999 contiennent également d'autres observations, notamment que, pour assurer la pleine participation des populations, il faut renforcer les capacités des institutions locales, qu'il importe de vérifier dans quelle mesure ces institutions représentent véritablement les différents

intérêts avant de définir une stratégie de mobilisation et, enfin, qu'il faut absolument lier la décentralisation du pouvoir et celle des responsabilités.

- Les efforts de préservation doivent être combinés avec des activités qui répondent aux besoins socio-économiques. Cependant, il est souvent difficile d'établir des liens entre la préservation et les stratégies locales de développement, comment l'illustrent le rapport du projet Kerinci-Seblat (Indonésie) et celui du projet de partenariats entre les ONG et les gouvernements en Afrique. Il faudrait, par conséquent, que les projets du FEM 1) visent à mieux intégrer les thèmes de biodiversité aux priorités nationales de développement, 2) fassent une plus large place aux activités intersectorielles, et 3) trouvent des moyens de lier plus étroitement les avantages attendus au plan mondial et les avantages locaux et nationaux. Cela est d'autant plus important que le PNUD et la Banque mondiale ont pour mandat de lutter contre la pauvreté.
- La conception des projets doit tenir compte du contexte politique, social et économique général dans lequel les activités se déroulent. Les rapports notent souvent que l'absence d'adhésion et de volonté politique à différents niveaux - local, national et mondial - et les incitations perverses engendrées par les politiques autres que celles qui ont directement trait à la diversité biologique causent des problèmes au stade de l'exécution et amoindrissent les perspectives de pérennité des impacts. Les résultats des projets s'inscriront d'autant mieux dans la durée que l'on aura mis l'accent sur l'intégration des objectifs de développement aux stratégies nationales de développement, que la coordination entre les institutions des différents secteurs sera bonne et que les institutions environnementales seront à même d'influer sur les politiques relatives aux autres secteurs clés.

### ENCADRÉ 1. PROJET DE PRÉSERVATION DES ZONES DE MONTAGNE AU PAKISTAN

Traditionnellement, les populations locales n'avaient jamais eu leur mot à dire dans la conception et la mise en œuvre des programmes de gestion de la diversité biologique, de sorte qu'elles ne s'étaient jamais senties concernées par les efforts de préservation. Le Projet de préservation des zones de montagne (PPZM) repose sur le principe que l'on ne parviendra à réduire les menaces qui planent sur la diversité biologique que lorsque la population sera activement associée aux activités. Le projet vise à donner à la population les moyens de protéger la biodiversité au niveau des paysages écologiques, à valoriser les ressources sauvages (comme source de motivation) en promouvant leur utilisation durable, et à créer un cadre législatif et financier propice aux activités locales de préservation. Il vise également à organiser la population et à lui donner les moyens d'atteindre les objectifs cités. Les activités du projet concernent quatre aires de préservation — grandes zones comportant un bassin versant ou plus, dans lesquelles la population convient de protéger la biodiversité du paysage écologique en gestion collective, en partenariat avec l'État. Les aires de préservation sont adjacentes à des zones protégées existantes et atténuent les menaces provenant des paysages environnants.

Le projet constitue la deuxième étape d'un programme échelonné, dont le coup d'envoi a été donné par le projet de maintien de la diversité biologique par le développement des communautés rurales, exécuté par l'UICN et financé par le FEM par l'intermédiaire du PNUD. Ce premier projet a permis d'instaurer un processus de concertation et d'entamer le dialogue avec la population, de commencer à planifier les activités de préservation, de renforcer les capacités locales de suivi des espèces sauvages, de créer des mécanismes financiers appuyant les efforts de préservation et de donner à la population les moyens d'agir en établissant des institutions de gestion concertée des espèces sauvages avec les organismes d'État. Il comportait un programme complet de suivi et d'évaluation, qui a fourni des outils de gestion des ressources communautaires et a permis d'appliquer les leçons de l'expérience dans la formulation du PPZM. Le projet a bénéficié des investissements substantiels effectués pendant plus de 20 ans par le Programme d'appui au développement rural de l'Aga Khan, dont il a complété les efforts pour démontrer à la population que les ressources naturelles sont importantes sur le long terme pour la subsistance des populations rurales.

Le projet pilote a montré que **la population est ouverte aux initiatives de préservation si on lui donne plus de responsabilités dans la gestion des ressources naturelles**. Ainsi, certaines populations ont interdit la chasse, fixé des sanctions en cas d'infraction et établi des règles de rotation des pâturages. Le projet a débouché sur un certain nombre d'enseignements dont on a tenu compte dans le PPZM, notamment :

- ◆ Le dialogue avec la population est un processus crucial dont dépend toute la suite de la mise en œuvre. Il est essentiel de s'assurer que les institutions et dirigeants locaux représentent véritablement les intérêts de toute la population.
- ◆ L'éducation et la sensibilisation aux questions d'environnement doivent être incorporées d'entrée de jeu à la planification.
- ◆ La création des Fonds de préservation des vallées (FPV) a fortement encouragé la population à entreprendre des activités liées à la préservation. Initialement, les FPV ont fourni des capitaux suffisants pour payer les services de guides villageois des espèces sauvages. Les bénéfices réalisés grâce à l'exploitation durable des ressources sauvages alimentent les FPV, et tous les habitants de la zone peuvent profiter des projets du secteur social et des indemnités versées en dédommagement des attaques de prédateurs contre le bétail.
- ◆ Le financement de petites infrastructures telles que des canaux d'irrigation a aussi été un facteur motivant, lorsque ces infrastructures ont procuré des avantages à toute la communauté. Dans certains villages, des mécanismes de financement durables ont été établis pour couvrir les coûts de fonctionnement des activités de préservation. Au lieu d'exécuter de petits projets, on a accru le montant des ressources attribuées aux FPV. Ce système a été bien accueilli par la population et, contrairement aux projets d'infrastructures, n'exige pas les services d'experts extérieurs.
- ◆ La création des Comités de préservation au niveau des districts, par l'intermédiaire desquels les représentants de la population locale peuvent faire connaître leurs problèmes et participer au processus de décision aux côtés des fonctionnaires de district, a beaucoup fait pour renforcer les moyens d'action de la population.
- ◆ L'élaboration de plans de préservation pour la protection et l'utilisation durable des ressources sauvages a encouragé les populations à s'intéresser aux domaines les plus prometteurs, tant sur le plan financier que sur le plan de la préservation.

Les principales activités, telles que la chasse au gibier de trophée, l'écotourisme et l'éthno-tourisme et l'exploitation et la culture durables de plantes sauvages et médicinales ont été sources d'avantages directs pour la population, tout en l'aidant à améliorer la gestion des ressources sauvages et en la sensibilisant à la gestion des espèces sauvages, y compris des espèces autres que le gibier et les espèces prédatrices.

- On ne pourra gagner le pari de la préservation de la diversité biologique que si l'on adopte des démarches souples et à long terme, intégrant une gestion évolutive tenant compte des enseignements de l'expérience. Pour cela, il faut que les objectifs des projets soient plus clairs et que les phases d'activité correspondent à des repères mesurables.

27. Utilisation durable de la diversité biologique. Les projets qui visent à améliorer la conservation de la biodiversité occupent toujours la première place dans cette catégorie du portefeuille de l'EEAP. Cependant, le nombre des projets axés sur l'utilisation durable de la diversité biologique est considérablement plus élevé dans le portefeuille de cette année. On citera ainsi le Rancho Nazinga au Burkina Faso, le projet de Préservation de la biodiversité et de développement durable des zones protégées de La Amistad et La Osa au Costa Rica, le projet de Biodiversité sur des sites transnationaux en Afrique de l'Est, la Conservation des ressources phytogénétiques en Éthiopie, la Gestion efficace du commerce des espèces sauvages au Gabon, le Programme d'exploitation viable de la forêt tropicale d'Iwokrama au Guyana, la Préservation des zones protégées et des espèces sauvages en RDP Lao, les Steppes de Mongolie orientale, la Préservation de la biodiversité par la promotion des communautés rurales au Pakistan, le Projet de préservation de la biodiversité dans la région de Darién au Panama, le Programme de préservation de la biodiversité du Pacifique Sud, le Projet de gestion communautaire des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest et le projet de Bañados del Este en Uruguay.

28. Il est particulièrement difficile de définir ce qui constitue une utilisation durable de la diversité biologique. Durant la préparation de l'EEAP, on a distingué trois catégories de projets d'utilisation durable : 1) ceux qui ont trait aux zones tampons situés à proximité

d'aires protégées, par exemple le projet de préservation de la biodiversité et de développement durable des zones protégées de La Amistad et La Osa ; 2) ceux qui lancent des activités de protection de la biodiversité dans des zones productives et identifient des utilisations qui optimisent la préservation de la biodiversité tout en reconnaissant explicitement les arbitrages à opérer dans la zone productive en question, par exemple dans les steppes de Mongolie orientale ; et 3) ceux qui ont trait à des utilisations à des fins économiques de certains éléments de la biodiversité, tels que le projet du Ranch de Nazinga au Burkina Faso et le projet de protection de la biodiversité au Pakistan (encadré 1). Les activités qui relèvent de cette dernière catégorie sont celles qui présentent les principaux défis d'avenir.

29. L'utilisation durable ne saurait se substituer à la préservation de la biodiversité, par la création de zones protégées par exemple. Elle implique des arbitrages. De fait, il est extrêmement difficile de définir a priori ce qui constitue une utilisation durable des ressources biologiques. Il faut disposer d'indicateurs et de systèmes de suivi bien conçus (tant au niveau des projets qu'au niveau des programmes), et il faut suivre régulièrement les effets des projets sur le terrain si l'on veut s'assurer que la biodiversité est effectivement protégée. En outre, dans les zones productives, la « référence » n'est pas forcément la préservation complète, mais la déforestation ou la transformation. L'EEAP a conclu qu'il fallait procéder à des études et à des analyses plus approfondies de la référence à utiliser pour les utilisations durables.

30. **Agrobiodiversité.** La présentation du projet Population, gestion des terres et changement environnemental (PTCE) et de l'expérience acquise à ce jour grâce au projet de conservation des ressources phytogénétiques (Éthiopie) a orienté la discussion sur les programmes d'agrobiodiversité. L'examen a permis de relever les enseignements suivants, dont il serait bon de tenir compte dans les directives opérationnelles.

## ENCADRÉ 2. L'AGROBIODIVERSITÉ : PREMIERS ENSEIGNEMENTS EN ÉTHIOPIE

Le projet éthiopien de **gestion des ressources phytogénétiques** vise à améliorer la conservation *in situ* de la biodiversité agricole en reliant les villages agricoles et leurs variétés traditionnelles de cultures à l'Institut de conservation et de recherche sur la biodiversité. Un examen à mi-parcours effectué en 1999 a montré que, dans ce type de projet, les principales difficultés sont souvent d'ordre socio-économique et méthodologiques. Il semble que les Banques communautaires de gènes créées dans le cadre du projet ont paru trop grandes et mal adaptées au style et aux matériaux locaux. Les auteurs de l'examen ont recommandé de construire des banques plus petites, meilleur marché et plus nombreuses, en relation étroite avec les associations paysannes des villages individuels. Ils ont constaté que l'exécution de plusieurs composantes avait pâti du fait que toutes les parties prenantes n'avaient pas pleinement participé à la formulation du projet. Il aurait fallu, en particulier, faire plus largement appel aux autorités régionales. Mais, pour que les collectivités territoriales participent de façon fructueuse, il faut renforcer leurs capacités. La participation des femmes à la planification et à la réalisation des Banques communautaires de gènes et d'autres activités nécessiterait une réorientation majeure de l'attitude des chefs du projet. Enfin, pour assurer la pérennité du programme, il faut trouver des débouchés pour les produits à base de variétés traditionnelles.

- Le contexte socio-économique et un environnement habitant pèsent particulièrement lourd dans les programmes d'agrobiodiversité. En fait, l'influence du contexte socio-économique peut être aussi importante, voire plus grande, que celle des aspects scientifiques (encadré 2). Pour cette raison, il est parfois difficile d'opérer une distinction claire entre les avantages nationaux et les avantages mondiaux, difficulté dont il convient de tenir compte dans les directives stratégiques fournies par le FEM.
- La coordination entre différents secteurs est extrêmement importante. Il peut être utile, lorsqu'on envisage des programmes d'agrobiodiversité, de se référer à l'expérience acquise dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières, qui

porte elle aussi sur différents secteurs et catégories de parties prenantes.

### 31. Institutions multisectorielles.

Selon l'étude thématique sur la pérennité de la préservation de la biodiversité menée en 1999 (voir la section 4.C.2), les institutions et forums multisectoriels et à plusieurs niveaux sont des moyens efficaces de sensibiliser l'opinion, de renforcer la volonté politique et d'assurer la participation des parties prenantes. Le portefeuille de l'EEAP contient plusieurs projets confirmant la justesse de cette affirmation, tels que les Partenariats ONG-gouvernements en Afrique pour pérenniser le patrimoine de biodiversité, le projet de Conservation de la biodiversité dans la région de Chocó (Colombie), le projet de Sabana-Camaguey (Cuba), le projet des Zones côtières (République dominicaine), le projet de Zones protégées transfrontières (Afrique de l'Est), le projet de Gestion du commerce des espèces sauvages (Gabon), le projet de Zones protégées (Liban), le projet de Régénération des forêts naturelles (Maurice) et le projet de Biodiversité du Pacifique Sud. L'étude a fait ressortir plusieurs points importants :

- Les mécanismes qui facilitent la participation de parties prenantes appartenant à différents secteurs et à différents niveaux d'administration (par exemple, local, régional, national), sont particulièrement importants dans les régions et les domaines qui touchent à de nombreux intérêts et dans lesquels diverses institutions peuvent exercer des responsabilités, par exemple les zones côtières et l'agrobiodiversité.
- La volonté politique nécessaire pour établir des mécanismes multisectoriels et pour les faire fonctionner dépend principalement du poids de la zone

considérée dans le développement économique du pays, comme en témoigne, entre autres, le projet de Sabana-Camaguey à Cuba.

- Les efforts déployés pour soutenir des mécanismes multisectoriels englobant plusieurs niveaux d'administration peuvent être puissamment facilités par une aide en matière de règlement des conflits et de renforcement de la confiance.
- La nature et l'histoire des institutions chefs de file des mécanismes multisectoriels déterminent souvent en grande partie leur degré d'efficacité. Dans le projet PTCE, les groupes interinstitutionnels semblent mieux fonctionner quand l'institution chef de file a déjà l'expérience des activités pluridisciplinaires et lorsque ses propres activités ont un caractère multisectoriel. Il semble également, à la lumière de l'expérience de ce projet, qu'il soit préférable de créer spécialement des mécanismes pour coordonner des activités nouvelles que de plaquer des mécanismes de coordination sur des réseaux en place cohabitant plus ou moins harmonieusement.

32. **Dégradation des terres.** A sa réunion de mai 1999, le Conseil du FEM a demandé aux Agences d'exécution de se pencher de plus près sur le problème de la dégradation des terres. Le portefeuille de l'EEAP comprend un certain nombre de projets de biodiversité qui ont trait à ce problème, par exemple le Ranch de Nazinga (Burkina Faso), la Préservation de la biodiversité (Comores), la Biodiversité sur des sites transnationaux en Afrique de l'Est, les Ressources phytogénétiques (Éthiopie), le Projet de Dana et d'Azraq en Jordanie, les Zones protégées (Liban), le deuxième Programme environnemental (Madagascar), la Régénération des forêts naturelles (Maurice), les Steppes de Mongolie orientale, le projet

de Bañados del Este (Uruguay) et le projet de Gestion communautaire des ressources naturelles (Afrique de l'Ouest). L'examen a montré que l'on devait disposer de directives plus claires et plus uniformes sur ce qui constitue le thème intersectoriel de la dégradation des terres pour le FEM, et quelles activités spécifiques peuvent recevoir un financement. L'expérience acquise dans le cadre des projets en cours peut fournir des enseignements utiles pour les programmes futurs, si on l'étudie plus en détail.

## 2. *Changements climatiques*

33. L'EEAP de 1999 porte sur 45 projets de changements climatiques, financés à hauteur de 316 millions de dollars par le FEM. Sur ce nombre, 25 sont exécutés par le PNUD, 18 par le Groupe de la Banque mondiale (dont deux projets de la SFI) et deux par le PNUE. Quinze d'entre eux sont inscrits au Programme d'opérations 6 et portent sur une ou plusieurs des six sources d'énergie renouvelable suivantes: énergie solaire (électrification photovoltaïque et chauffage de l'eau); énergie éolienne; énergie géothermique; biogaz provenant de déchets solides; hydroélectricité à petite échelle, ou substitution aux combustibles ligneux. Dix autres projets sont inscrits au Programme d'opérations 5 et ont trait à l'amélioration du rendement énergétique et à la maîtrise de l'énergie. Ils reposent sur différentes approches: action sur la demande; conversion des chaudières; bâtiments à haut rendement énergétique; éclairage à haut rendement; transports; et octroi de crédits ou de garanties de crédit pour le financement d'activités et d'entreprises économes en énergie. Onze projets examinés appartiennent à la catégorie « interventions à court terme » et huit autres figurent parmi les activités habilitantes engagées en vue d'aider les pays en développement parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques à préparer les communications nationales requises par ce texte. Enfin, le dernier projet, exécuté au Brésil, relève du Programme d'opérations 7 et porte sur la Production d'électricité de biomasse, utilisant la bagasse et les déchets.

34. **Transformation du marché.** Les Programmes d'opérations du FEM relatifs aux changements climatiques visent à exercer un large impact, en mettant l'accent sur le développement du marché et sur la pérennité des projets. L'EEAP de 1999 porte sur les premiers enseignements qui se dégagent sur les effets des projets de changements climatiques du FEM sur le marché, illustrés par une présentation du Projet d'éclairage à haut rendement au Mexique et par le débat sur l'évaluation récente du projet d'Éclairage à haut rendement en Pologne (encadré 3). Ces cas montrent que la mise en œuvre doit mettre l'accent sur la façon dont les activités des projets influent sur les grandes orientations et sur le contexte institutionnel et sur la façon dont elles s'articulent autour d'eux, afin de donner la priorité, sur une longue période, à l'objectif de transformation du marché. Au stade de l'élaboration des projets, l'élimination des obstacles semble bien acceptée, mais on ne sait pas si les projets du FEM ont réellement un effet sur la transformation du marché, en dépit des expériences tentées dans le cadre du projet polonais susmentionné. L'analyse des projets a souvent tendance à schématiser les obstacles et il est difficile de trouver, dans les projets, des renseignements sur la stratégie employée pour éliminer les obstacles. De plus, les responsables des projets continuent à donner plus d'importance au respect des détails des accords de projet et à la fourniture des intrants une fois que le projet a commencé. L'examen aboutit à la conclusion que, aussi bien au stade de la formulation que de la mise en œuvre, les projets doivent tendre plus explicitement à influencer sur les mesures habilitantes et l'environnement institutionnel afin de faire évoluer le marché. Il a été convenu que le FEM devait établir des mécanismes de coopération avec les autres bailleurs de fonds, pour que les activités menées dans les pays se complètent les unes les autres et ne sapent pas les efforts menés pour transformer les

### ENCADRÉ 3. ENSEIGNEMENTS RELATIFS À LA TRANSFORMATION DU MARCHÉ

Les programmes du FEM concernant les changements climatiques visent à orienter les marchés commerciaux vers des technologies sans effets néfastes sur le climat. Deux projets, formulés pourtant au cours de la phase pilote du FEM et avant que l'objectif de transformation du marché n'ait pris naissance, sont examinés dans le portefeuille de 1999 et illustrent des approches contrastées et leur influence sur le marché.

Le projet mexicain d'éclairage à haut rendement (ILUMEX) visait à démontrer la viabilité des ampoules fluorescentes compactes en les substituant à 1,7 million d'ampoules électriques classiques. Les nouvelles ampoules devaient consommer moins d'énergie et réduire les émissions correspondantes de dioxyde de carbone de 700 000 tonnes en six ans. La compagnie d'électricité a subventionné leur achat en offrant des conditions de crédit attrayantes. L'objectif de 1,7 million d'ampoules a été atteint et les émissions de dioxyde de carbone sont tombées de 764 000 tonnes. Pourtant, le projet n'est pas parvenu à démontrer la rentabilité financière des ampoules fluorescentes pour les consommateurs résidentiels, ni en suscitant une augmentation des ventes au prix du marché, ni en montrant que la vente d'ampoules fluorescentes à des prix subventionnés était financièrement valable pour la compagnie d'électricité.

Le projet polonais d'éclairage à haut rendement (PPEHR) a suivi une approche différente. En combinant les subventions directes, le développement des circuits de distribution, la promotion des produits et l'éducation des consommateurs, il visait à promouvoir l'adoption à grande échelle des ampoules fluorescentes compactes dans le secteur résidentiel. La fabrication des ampoules a été subventionnée, de manière à faire baisser les prix sur l'ensemble de la chaîne de distribution. Le projet comprenait un vaste programme de suivi et d'évaluation qui devait déterminer les effets environnementaux, économiques et commerciaux du projet. En trois ans, 1,22 million d'ampoules compactes ont été vendues. Grâce à la sensibilisation des consommateurs, les ventes d'ampoules compactes ont progressé plus de deux fois vite en Pologne que dans le reste de l'Europe centrale et orientale et les prix ont baissé de plus de 34 %. Cette baisse des prix a persisté après la fin du programme. Il ressort de l'évaluation finale que la part des ampoules compactes est passée de 11,5 % des foyers avant le projet à 33,2 % trois ans plus tard, que le programme a généré des économies d'énergie substantielles et a réduit les émissions de dioxyde de carbone correspondantes de 2 755 000 tonnes, à raison de 1,41 dollar par tonne.

La comparaison de ces deux cas permet de dégager plusieurs enseignements importants et indique la marche à suivre à l'avenir. En premier lieu, les projets de transformation du marché doivent s'articuler sur une stratégie claire, visant à atteindre des objectifs précis, et fondée sur la compréhension de la façon dont les activités prévues doivent influencer sur le marché. En deuxième lieu, la démonstration d'une nouvelle technologie doit reposer sur la réalisation d'objectifs de rentabilité financière chiffrés convenus. Enfin, pour évaluer correctement les impacts, il est essentiel d'établir un bon système de suivi et d'évaluation, qui fasse partie intégrante du projet. En l'absence de repères chiffrés convenus et de suivi rigoureux des résultats, il est difficile de juger si un projet est réussi et si le marché s'est transformé, ce qui amoindrit la valeur de démonstration du projet considéré.

marchés dans le cadre des projets du FEM. L'examen conclut qu'il serait utile d'analyser plus avant l'expérience en matière de transformation du marché dans le cadre du portefeuille des changements climatiques.

**35. Le portefeuille de la Chine.** L'examen de cette année porte également sur le portefeuille des projets de changements climatiques menés en Chine. Une étude des problèmes et des options concernant la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre a été effectuée entre 1992 et 1995. Une vingtaine de ministères et d'agences chefs de file y ont participé et ont produit 11 rapports traitant de questions aussi variées que la vulnérabilité aux changements climatiques, les scénarios prospectifs sur les émissions, et les mesures d'atténuation possibles dans les secteurs de l'énergie, de la foresterie et de l'agriculture. Une équipe réunissant des représentants de l'Agence chinoise de protection de l'environnement et de la Commission du Plan, du PNUD et de la Banque mondiale a établi un rapport de synthèse. Cette étude analyse une large gamme d'options et identifie les domaines les plus prometteurs en ce qui concerne les possibilités de réduction des gaz à effet de serre et les coûts nets. Elle a servi de cadre pour le tri et l'évaluation de plusieurs propositions relatives aux changements climatiques formulées au début des années 90 en Chine et a facilité la collaboration et la coordination entre les agences lors de l'élaboration et l'exécution du portefeuille du FEM.

36. Si les conclusions générales de l'étude demeurent valables, l'évolution récente de l'économie et du secteur de l'énergie en Chine offre de nouvelles perspectives d'atténuation des changements climatiques. Cependant, l'expérience montre qu'il valait la peine de consacrer les ressources et le temps nécessaires pour préparer une stratégie détaillée de programmation à moyen terme. La plupart des pays en développement ont terminé leurs études nationales sur les

changements climatiques, qui peuvent fournir un cadre analogue pour la sélection et l'évaluation des propositions de projets dans ce domaine.

**37. Développement des capacités.** Le renforcement des capacités est un thème central des activités de changements climatiques examinées. Les projets prévoient toutes sortes d'activités de renforcement des capacités à l'intention des organismes publics, des firmes privées, des financiers, des consommateurs, des organisations de proximité et des ONG. Les projets visent particulièrement à renforcer les types de capacités suivants :

- Compétences techniques, financières et réglementaires, y compris les audits et la gestion énergétiques, l'exploitation et la maintenance des centrales électriques, la planification intégrée de l'énergie, l'évaluation des ressources énergétiques renouvelables, l'évaluation des projets et les évaluations environnementales. Dans de nombreux projets, on essaie de renforcer les compétences des entreprises et des financiers des secteurs public et privé en matière de développement des affaires, afin qu'ils soient mieux à même de gérer, financer et/ou commercialiser des technologies à haut rendement énergétique et fondées sur les énergies renouvelables.
- Sensibilisation des consommateurs et des gouvernants et diffusion d'informations, comme dans le cas des campagnes de sensibilisation sur le chauffage de l'eau par l'énergie solaire en Tunisie, des programmes d'éducation du consommateur et de sensibilisation dans le cadre des projets de rendement énergétique à la Jamaïque, au Mexique et en Pologne.
- Renforcement des cadres réglementaires, par exemple la formulation, la mise en œuvre et l'application de codes et normes de construction dans le projet de Rendement de l'énergie électrique en Thaïlande et le projet de Rendement

énergétique dans le bâtiment en Afrique de l'Ouest.

38. Selon une étude effectuée récemment au sujet des projets de changements climatiques du FEM<sup>5</sup>, ces activités aident les pays à mieux comprendre, assimiler et diffuser les technologies. Cependant, l'analyse des éléments de projets axés sur le renforcement des capacités continue de porter avant tout sur les chiffres (tels que le nombre de personnes formées, le nombre d'ateliers organisés), et pas assez sur le suivi des résultats.

39. **Activités habilitantes.** L'examen a dégagé un certain nombre de thèmes intéressants en ce qui concerne les activités habilitantes relatives aux changements climatiques, aux niveaux régional et mondial. Beaucoup d'entre elles ont débuté avant que la CCC ne donne une définition officielle des activités habilitantes dans ses directives à l'intention du FEM. Le portefeuille de l'EEAP comporte huit projets de ce type, qui réagissent différemment aux directives émanant de la Conférence des parties à la Convention. Certains, tels que le Programme de formation sur les changements climatiques et les projets de renforcement des capacités en Afrique, sont parvenus à restreindre leur portée, renonçant à renforcer les capacités en général pour se consacrer aux activités relatives à la préparation des communications nationales. D'autres, en revanche, n'ont pas effectué une transition sans heurts, dans la mesure où certains pays préfèrent s'occuper de leurs propres activités habilitantes. Cette expérience sera étudiée plus en détail dans une évaluation de l'expérience relative aux activités habilitantes, qui sera effectuée par l'équipe de suivi et d'évaluation du FEM en 2000.

40. **Réseaux.** Le portefeuille des changements climatiques contient également des projets de renforcement des capacités dans les régions,

entre les experts et les réseaux scientifiques. C'est le cas des projets START et de surveillance des gaz à effet de serre. L'expérience du FEM dans ce domaine pourrait se révéler très utile à l'occasion de débats plus larges sur le renforcement des capacités dans le domaine d'intervention des changements climatiques. Il a été convenu que l'expérience du FEM en matière de renforcement des capacités concernant la science et la recherche pourrait faire l'objet d'une étude thématique, qui serait probablement effectuée par le Groupe consultatif pour la science et la technologie du FEM (STAP).

41. **Lutte contre la pauvreté.** La Banque mondiale et le PNUD s'attaquent plus explicitement à la lutte contre la pauvreté dans le cadre de leurs activités environnementales, ce qui présente un certain nombre d'implications pour le FEM. Le portefeuille des changements climatiques offre quelques bons exemples de projets ayant des impacts au niveau du développement et de l'environnement. L'EEAP aboutit à la conclusion que les projets de changements climatiques doivent permettre de progresser tant au niveau local qu'au niveau mondial et que, par conséquent, les projets de changements climatiques exercent en général des effets de développement importants.

### 3. Eaux internationales

42. L'EEAP de 1999 porte sur 12 projets dans le domaine des eaux internationales, représentant un financement total du FEM de 109 millions de dollars. Sept projets sont exécutés par le PNUD, quatre par la Banque mondiale et un par le PNUE. Tous ces projets sauf un sont les mêmes que ceux qui ont été examinés l'an dernier. Huit d'entre eux, qui relèvent du Programme d'opérations 8, sont

5 *Promoting Energy Efficiency and Renewable Energy: GEF Climate Change Strategies, Projects and Impacts*, d'Éric Martinot et Omar McDoom. Projet de document de travail du FEM, juillet 1999.

axés sur les masses d'eau. Le portefeuille de l'EEAP comporte deux projets concernant les déchets rejetés par les navires, datant de la phase pilote du FEM (gestion de la pollution par les hydrocarbures du Sud-Ouest de la Méditerranée, initiative pour l'élimination des déchets des navires dans le bassin des Caraïbes), classés dans le Programme d'opérations 10.

**43. Les processus d'ADT et de PAS.**

L'examen des projets relatifs aux eaux internationales a porté sur les processus d'analyse-diagnostic transfrontière (ADT) et de programme d'action stratégique (PAS) se déroulant dans le cadre de différents projets et d'activités PDF-B. L'examen comportait une présentation du projet argentino-bolivien du bassin du Bermejo, qui présente une importance particulière en tant que premier projet terrestre et aquatique (Programme d'opérations 9) effectué en application de la Stratégie opérationnelle du FEM, et premier projet à avoir réalisé une ADT/PAS dans le cadre d'un projet ordinaire. Ce projet a été jugé réussi, en particulier grâce à la forte appropriation par le pays et à une large concertation avec les parties prenantes, y compris avec la population locale et les ONG. La coordination avec les deux gouvernements et avec les collectivités territoriales a puissamment contribué à la réussite du projet, mais elle a engendré des coûts de transaction élevés, qui doivent être pris en compte dans ce type de projet. Les démonstrations pilotes qui ont été effectuées au début ont aussi été un facteur de succès. On a pu les réaliser, car on savait que le principal problème de la région était l'envasement. Les interventions à petite échelle ont permis d'identifier les stratégies les plus performantes, qui ont été incorporées à la conception de la deuxième étape du projet. Les Agences d'exécution ont également fait preuve de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux circonstances. On a noté que le lien entre la pauvreté et les problèmes environnementaux était important pour la pérennité du projet. À présent qu'un programme d'activités axées sur les différents secteurs a été établi, il reste à savoir si le projet

recevra des fonds extérieurs suffisants pour financer les aspects transfrontières du programme.

44. L'examen a révélé que les problèmes sous-jacents et le contexte institutionnel influent différemment sur des projets analogues. L'encadré 4 décrit le cas de deux projets différents du FEM en Argentine.

45. L'EEAP porte principalement sur des projets de grande et de moyenne envergure, dont l'exécution a démarré depuis au moins un an. Il apparaît cependant que, dans le portefeuille des eaux internationales, une grande partie des activités en cours sont réalisées avec un financement PDF-B. Selon les rapports des Agences d'exécution, le nombre des projets qui seront examinés lors de l'EEAP 2000 sera probablement à peu près constant, mais, selon les projections, il augmentera substantiellement en 2001. Il a été convenu que l'EEAP ne devait pas traiter les activités PDF-B de la même manière que les projets de grande envergure, mais les enseignements qui s'en dégagent seraient très utiles. Il a été proposé qu'on effectue un examen d'ici un ou deux ans pour tirer les leçons de l'expérience soit des projets PDF-B, soit des projets de grande envergure, étant donné que plusieurs autres projets de grande envergure seront parvenus au terme du processus.

46. **Indicateurs.** Il n'y a guère eu de progrès dans l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs de performance dans le portefeuille des eaux internationales. Les projets plus récents, dont la plupart ne figurent pas encore dans l'EEAP, prévoient, croit-on savoir, la mise au point d'indicateurs de procédure, de réduction du stress et de l'état de l'environnement qui serviront à en surveiller le déroulement et les impacts. Durant les débats, on a suggéré que le cadre élaboré pour le dernier projet du bassin du Danube pourrait servir de modèle pour la présentation de ces trois types d'indicateurs.

47. L'EEAP de cette année a également conclu que les rapports ne faisaient pas suffisamment place à un examen du rôle que le FEM peut réellement jouer dans les grands écosystèmes sur

**ENCADRE 4. DIFFERENTS TYPES DE PRESSION SUR  
LES RESSOURCES NATURELLES  
NECESSITENT DES APPROCHES DIFFERENTES**

Le cas de deux projets financés par le FEM en Amérique du Sud illustre la manière dont les modalités de gestion de l'environnement et la demande de ressources naturelles influent sur le déroulement des projets et la nécessité d'utiliser des approches adaptées au contexte. En dépit d'une structure institutionnelle complexe, faisant intervenir le gouvernement argentin et le gouvernement bolivien, une commission binationale, plusieurs collectivités territoriales argentines et une foule d'organisations locales, les trois tâches prévues dans le projet pour l'élaboration d'un Programme d'action stratégique pour le bassin transnational du Bermejo ont été menées à bien. Il s'agissait d'exécuter une ADT visant à identifier les problèmes environnementaux actuels et émergents; d'organiser des projets pilotes de démonstration et la participation de la population; et d'élaborer un programme d'action stratégique sur la base duquel seraient menées les futures activités de protection du bassin\*. On savait déjà que l'érosion et l'envasement étaient les deux difficultés environnementales les plus graves. Ils interdisaient la mise en valeur durable du bassin et provoquaient des problèmes environnementaux en aval. La solution de ces problèmes est dans l'intérêt direct de toutes les parties prenantes, que ce soient les populations locales, qui profitent de l'amélioration de la protection des sols et de la gestion du bassin versant, ou les autorités nationales, qui souhaitent réduire l'envasement en aval. Les autorités nationales et les collectivités territoriales argentines ont particulièrement bien coopéré, car la nature de ces problèmes et les mesures à prendre pour y remédier n'ont généralement pas engendré de conflits de juridiction entre elles.

Le Projet de plan de gestion de la zone côtière de Patagonie appuyé par le FEM au milieu des années 90 devait permettre de préserver la biodiversité et l'environnement productif exceptionnels offerts par les 3 500 km de côtes patagoniennes de l'Argentine par l'élaboration d'un plan de gestion. Le principal produit du projet était un cadre stratégique d'investissement et d'assistance technique visant à protéger la biodiversité dans trois des quatre provinces côtières de Patagonie. Comme dans le cas du bassin du Bermejo, le projet avait une structure institutionnelle complexe, faisant intervenir les autorités nationales et les collectivités territoriales, le secteur privé, des établissements de recherche et des ONG, ainsi que les parties prenantes locales. Il a été conclu, lors de l'évaluation finale, que le projet avait réussi à établir une base de référence fiable, à identifier les questions auxquelles il fallait s'attaquer en priorité, à amorcer les consultations avec les parties prenantes, à élaborer une approche commune de la planification et de la gestion entre les autorités provinciales et locales, et à planifier des activités d'éducation et de sensibilisation du public. Cependant, l'évaluation a mis en lumière le peu d'attention apportée aux facteurs juridiques, institutionnels et économiques qui risquent d'affecter la biodiversité marine. On a également noté des conflits entre les autorités nationales et provinciales au sujet de la juridiction des ressources côtières et des questions environnementales correspondantes, telles que la réglementation de la pêche commerciale et de l'industrie pétrolière. En conséquence de quoi, il a fallu plusieurs années pour parvenir à un accord sur la mise en œuvre du cadre de gestion de la zone côtière.

lesquels portent les projets relatifs aux eaux internationales. Les objectifs établis sont souvent excessivement ambitieux. De par leur nature, les avantages environnementaux se concrétisent lentement et parfois longtemps après l'achèvement des projets. Il faut que les indicateurs choisis pour mesurer si le FEM évolue vers des objectifs souhaitables tiennent compte de cela.

48. La préparation et l'exécution des projets concernant les eaux internationales révèlent certains problèmes dans les enveloppes de ressources. L'examen a permis de conclure que le FEM sous-estime systématiquement le montant des ressources à mettre en œuvre pour élaborer un bon projet dans le domaine des eaux internationales. Ces projets complexes, intéressant plus d'un pays et faisant intervenir plusieurs Agents d'exécution, exigent souvent des ressources plus abondantes et des délais de préparation plus longs. Dans certains cas, les limites imposées au financement par PDF-B sont source de contraintes, mais il est plus fréquent que les retards soient dus à la nécessité d'assurer la coordination avec les autres organismes et bailleurs de fonds, et au temps qu'il faut pour que les pays concernés parviennent à se mettre d'accord.

#### *4. Élimination progressive des substances menaçant l'ozone*

49. Dix projets axés sur l'élimination progressive des substances menaçant la couche d'ozone ont été examinés dans le cadre de l'EEAP de 1999. Le financement total du FEM s'élevait à 93 millions de dollars. Contrairement aux années précédentes, où seuls des projets exécutés par la Banque mondiale avaient été examinés, l'EEAP porte cette année sur quatre projets exécutés par le PNUE et un projet exécuté par le PNUD, qui s'ajoutent à cinq projets exécutés par la Banque.

### ENCADRE 5. ÉLABORATION DU PAS DU BASSIN DU DANUBE

Une série de projets et de dispositions institutionnelles ont permis d'améliorer sensiblement la gestion environnementale du bassin du Danube. Avec le concours du FEM et de l'Union européenne, les pays du bassin du Danube ont entrepris des activités en collaboration, conformément à la Convention sur la protection et l'utilisation du Danube, instrument à force obligatoire qui constitue un cadre d'action et une base juridique de coopération. Au titre d'un projet initial du FEM, ce processus a conduit à l'élaboration, à l'intention de tous les pays riverains, d'un PAS fondé sur une ADT concernant les problèmes d'environnement nationaux et transnationaux. Deux séries d'ateliers consultatifs organisés dans chacun des pays formaient un élément important du processus. Elles ont permis aux fonctionnaires, aux industriels, aux autorités municipales, aux ONG et au public de participer à l'élaboration du PAS, ce qui a engendré un vif sentiment d'appropriation dans les pays concernés. Le projet suivant était axé sur les thèmes prioritaires identifiés dans un programme de mise en œuvre du PAS. Les commissions interministérielles créées dans les pays ont grandement facilité l'accord sur les mesures importantes. Il en est résulté, en 1999, un plan d'action révisé portant sur la réduction des émissions de nutriments, qui est étroitement lié aux activités de réduction de la pollution dans la mer Noire.

Le processus de concertation adopté a réuni différents acteurs nationaux et locaux et a conforté leur volonté de protéger l'environnement du bassin du Danube et de la mer Noire. Peut-être cela a-t-il renchéri le coût des activités et retardé la conclusion des accords, mais la pérennité de cet effort de portée régionale y a gagné. De même, l'existence d'une convention à force obligatoire dont les pays étaient signataires et l'intérêt porté par plusieurs pays du bassin à l'adhésion à l'Union européenne ont beaucoup contribué à engendrer une volonté politique aux échelons les plus élevés et une large participation dans les pays riverains.

50. La mise en œuvre des projets de ce portefeuille est plus lente que prévu, principalement en raison de problèmes de viabilité dans les entreprises bénéficiaires, mais la plupart des projets parviendront à leur terme dans le courant de l'année prochaine. Les débats du groupe de travail chargé de l'ozone portaient sur les rapports relatifs aux dix projets examinés cette année et sur la toute nouvelle étude concernant les progrès réalisés par les pays en transition dans l'élimination des substances nocives pour l'ozone, et le rôle joué par le FEM dans l'exécution de ces programmes (voir la section 4.B).

51. Cinq pays ont, en 1999, soit terminé leur projet du FEM (Hongrie, République tchèque et Slovaquie) soit sont en passe de le faire (Bulgarie et Slovaquie). En outre, le projet polonais doit s'achever au début de 2000. Tous ces pays se conforment intégralement ou

presque au Protocole de Montréal, de sorte que le principal objectif de l'intervention du FEM a été atteint. Les sous-projets terminés ont généralement abouti à l'élimination complète des substances visées dans les annexes A et B. Cependant, dans la plupart des cas, la consommation de ces substances avait sensiblement baissé avant le début de l'exécution du projet du FEM. Plusieurs sous-projets avaient même permis d'éliminer entièrement l'utilisation des substances visées dans les annexes A et B<sup>6</sup> avant même la mise en œuvre du projet en raison d'un certain nombre de facteurs. Plusieurs sous-projets ont bénéficié d'un financement rétroactif, c'est-à-dire que les technologies non nocives pour l'ozone avaient été adoptées en prévision d'un financement du FEM. De plus, les autorités nationales avaient interdit en partie l'importation des substances nocives dès avant l'exécution des sous-projets, obligeant essentiellement les entreprises à cesser leurs activités (et donc à ne plus utiliser les substances visées) ou à employer

6 Substances détruisant l'ozone visées dans les annexes A et B du Protocole de Montréal.

leurs stocks au lieu d'importer de nouvelles cargaisons de substances nocives. La consommation a également baissé en partie par suite de la sensibilisation de l'opinion au problème de la destruction de l'ozone. Les entreprises qui étaient tributaires de l'utilisation de technologies à base de substances nocives pour l'ozone ont eu besoin d'un soutien financier pour effectuer leur conversion aux technologies non nuisibles pour l'ozone. Enfin, dans plusieurs cas, on croit savoir que des entreprises ont adopté des solutions techniques provisoires dès avant la mise en œuvre des sous-projets.

52. Dans presque tous les pays bénéficiaires, le FEM a également soutenu le renforcement des institutions et d'autres activités d'accompagnement. Les activités de renforcement des institutions et de formation ont aidé les pays à élaborer des cadres législatifs adaptés à leur situation propre et à combler les lacunes de l'information freinant le processus d'élimination. Les activités du FEM ont encouragé les pays à agir et ont exercé un effet de catalyseur. Ainsi, les pays qui ont terminé leur projet du FEM ont pu formuler et exécuter des activités relais, assurant la pérennité de l'élimination des substances nocives pour l'ozone. Il s'agit notamment de campagnes de sensibilisation, de lois spécifiques et de l'élaboration de programmes de récupération et de recyclage (par exemple en Hongrie, en République tchèque et en Bulgarie).

53. Le processus de développement des connaissances appuyé par les activités du FEM est particulièrement utile dans le domaine de la récupération et du recyclage (R&R) (encadré 7), où l'apprentissage a été difficile. Les activités plus récentes ont bénéficié de l'expérience acquise au cours des premiers projets du FEM (par exemple en République tchèque). Ainsi, les pays bénéficiaires sont désormais tenus d'adopter des lois sur le contrôle des importations de substances menaçant l'ozone et de matériel comprenant ces substances avant la mise en œuvre de tout système de R&R. C'est dans ce

domaine que l'interaction entre l'exécution des sous-projets et les mesures d'accompagnement (législation) est le plus évidente.

54. Le succès du programme d'élimination progressive des substances menaçant l'ozone tient en grande partie à ses caractéristiques particulières, qui pourraient servir d'exemple et de schéma directeur pour les activités futures du FEM (dans le domaine de l'ozone et dans d'autres). Deux thèmes communs, la volonté nationale et une démarche d'intégration, apparaissent systématiquement dans les quatre éléments constitutifs qui ont contribué au succès des opérations du FEM dans ce domaine :

- Création et renforcement d'une volonté nationale d'atteindre les objectifs environnementaux recherchés, confortée par une participation active du pays à l'élaboration et à l'exécution du projet, et par la mise en place des capacités institutionnelles correspondantes ;
- Intégration des sous-projets à une stratégie sectorielle, elle-même intégrée à une approche à l'échelle nationale ;
- Intégration des activités axées sur des problèmes spécifiques à un programme plus vaste, visant à renforcer les capacités et à mettre au point un cadre de politique environnementale approprié ; et
- Intégration des solutions axées sur des problèmes spécifiques à une approche globale qui prend en compte les autres externalités environnementales que pourraient avoir des solutions potentielles.

55. Enfin, l'examen a débouché sur la conclusion que la collaboration entre les agents d'exécution était particulièrement bonne dans le domaine de l'ozone. Plusieurs agents collaborent à la réalisation d'un certain nombre de projets en cours.

---

---

## 4. RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS D'ÉVALUATIONS RÉCENTES

56. Les leçons qui se dégagent des évaluations et examens des programmes réalisés par le groupe de suivi et d'évaluation du FEM ou par les Agents d'exécution complètent utilement les enseignements de l'EEAP. Cette section présente dans leurs grandes lignes les conclusions tirées de six évaluations, des études thématiques et des autres analyses effectuées au cours de l'année écoulée et en rapport direct avec les questions examinées dans l'EEAP de 1999. Les deux premières évaluations viennent de s'achever et les quatre autres, qui sont parvenues au stade final, font encore l'objet de consultations. Leurs conclusions seront peut-être plus nuancées par la suite.

### A. ÉVALUATION INTÉRIMAIRE DES ACTIVITÉS HABILITANTES DE BIODIVERSITÉ<sup>7</sup>

57. Le FEM prête son concours à des activités habilitantes de biodiversité pour aider les pays à s'acquitter de leurs obligations découlant de la Convention sur la diversité biologique (CDB). En 1999, l'équipe de suivi et d'évaluation du Secrétariat du FEM a procédé à une évaluation intérimaire en vue de déterminer dans quelle mesure le FEM avait appliqué les directives données par la Conférence des parties (COP), l'efficacité des critères et politiques d'opération du FEM concernant la formulation d'activités habilitantes, les progrès accomplis par les pays grâce aux activités habilitantes et également pour tirer les leçons de l'expérience.

58. L'évaluation était fondée sur des renseignements obtenus auprès de différentes sources : entretiens et analyse des principaux dossiers des Agences d'exécution, du Secrétariat du FEM et du Secrétariat de la CDB, visites effectuées dans 12 pays et études de cas sur trois autres pays, et deux études régionales sur les États arabes et les îles du Pacifique Sud. Elle a été réalisée par une équipe composée de membres du personnel des trois Agences d'exécution, du Secrétariat du FEM et de consultants indépendants. En outre, des consultants locaux et régionaux ont travaillé avec l'équipe durant les séjours dans les pays et pendant la préparation des études de cas régionales et nationales.

59. Les activités habilitantes de biodiversité aident les pays à élaborer des stratégies nationales et des plans d'action (PASNB), conformément à l'article 6 de la CDB et à rédiger leurs premières communications nationales à la COP. Au 31 mars 1999, le FEM avait accepté de financer des activités habilitantes dans 121 pays, à hauteur de 24,8 millions de dollars. Le PNUD représente près des deux tiers du portefeuille pour le nombre de pays. Vingt-huit pays ont indiqué qu'ils avaient terminé leur PASNB, et 20 ont fait savoir que leur PASNB en était à un stade préliminaire au 31 mars 1999.

60. Selon l'évaluation, la façon dont le FEM a tenu compte des directives de la COP 2 est satisfaisante et appropriée. La COP 2, qui a eu lieu à Djakarta en novembre 1995, a demandé au FEM de faciliter la mise en œuvre

---

<sup>7</sup> On peut consulter le texte intégral de cette évaluation et un rapport de synthèse sur le site web du FEM ([www.gefweb.org](http://www.gefweb.org)). On peut aussi s'en procurer un exemplaire auprès de l'équipe de S&E, au Secrétariat du FEM, en téléphonant au (202) 458-2548 ; fax : (202) 522-3240 ; email : [geflessons@gefweb.org](mailto:geflessons@gefweb.org).

d'urgence des articles 6 et 8 en fournissant, sans délai et avec souplesse, des ressources financières aux pays en développement parties pour qu'ils exécutent leurs projets. En conséquence, le FEM a élaboré les Critères opérationnels régissant les activités habilitantes dans le domaine de la diversité biologique, qui présentent un mécanisme d'approbation accéléré de ce type de projets. Ce mécanisme est entré en vigueur en avril 1996. Après des lenteurs initiales, la procédure accélérée est bientôt entrée dans les mœurs. Cependant, il semble que les Critères opérationnels aient surtout été utilisés au cours des entretiens entre le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution. Dans la pratique, de nombreux responsables gouvernementaux importants des pays bénéficiaires n'en ont jamais entendu parler, bien qu'ils aient été distribués aux agents de liaison du FEM dans les pays.

61. Le FEM a eu du mal à donner suite aux directives de la COP 3, en revanche, en raison de leur caractère général. Ces directives ont trait à l'appui à apporter aux activités et aux programmes nationaux dans les domaines de la sécurité biologique, de la taxonomie, de l'agrobiodiversité, du centre d'échange, des mesures d'incitation, des ressources génétiques, des communautés autochtones et de la conservation ex situ. Le FEM s'est essentiellement borné à réviser les Critères opérationnels pour déclarer qu'à l'avenir, les projets devraient promouvoir le renforcement des capacités essentielles à des fins de planification et pourraient mettre l'accent sur les dossiers indiqués dans les directives. L'équipe chargée de l'étude a constaté que beaucoup de pays avaient eu des difficultés à appliquer les directives de la COP 3 dans leur intégralité et que la plupart d'entre eux ne voyaient guère comment s'y prendre.

62. Bien que les projets soient tous calqués sur le même modèle, l'équipe a noté que certains pays s'étaient accordé une marge de manœuvre considérable pour les mettre en œuvre. Les délais et les ressources impartis

pour la réalisation des activités habilitantes sont relativement homogènes. Les pays bénéficiaires ont pratiquement tous indiqué qu'ils auraient souhaité recevoir davantage de ressources financières pour les activités habilitantes, notamment pour les consultations avec les parties prenantes et l'organisation des ateliers locaux. D'autre part, presque tous les pays qui sont sur le point d'achever leur PASNB se rendent compte qu'ils n'ont pas pris de dispositions financières appropriées pour passer à la phase de la mise en œuvre. Dans l'ensemble, les coordinateurs nationaux ont collaboré efficacement avec les chefs de projet des Agents d'exécution pour redistribuer les fonds entre différentes activités, suivant les besoins.

63. Après l'approbation des Critères opérationnels, les délais d'instruction des projets par le FEM ont considérablement diminué. En 1995, il s'écoulait en moyenne 500 jours entre la réception de la demande d'activité habilitante par l'Agent d'exécution et la signature du document de projet avec le pays. En 1998, il n'en fallait plus que 100.

64. La plupart des pays ont mené un processus national de planification utile et d'un bon rapport coût-efficacité dans le domaine de la biodiversité, ou sont en train de le faire. La plupart des PASNB examinés étaient le fruit d'un travail remarquable et bien documenté, et comprenaient des évaluations raisonnables des stratégies et tendances actuelles en matière de biodiversité. Étant donné que les objectifs déclarés des activités habilitantes sont extrêmement ambitieux et fixent la barre très haut pour tous les pays, il est peut-être plus réaliste de considérer ces activités comme des préliminaires à un exercice national de planification dans le domaine de la diversité biologique. Nombre de pays ont de fait accompli des progrès notables et substantiels, mais il faudra encore attendre un moment pour parvenir à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'action nationaux de nature à freiner le processus actuel d'appauvrissement de la biodiversité, et pour que s'opère le renforcement des engagements et des capacités

### ENCADRÉ 6. PREMIERS IMPACTS DES ACTIVITÉS HABILITANTES DE DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

**Motivation des pays.** La plupart des pays ont pris la préparation des PASNB très au sérieux. Ils ont obtenu un intérêt certain et une participation non négligeable de la part de diverses parties prenantes, en organisant des ateliers de travail et des consultations, ainsi que des activités de sensibilisation.

**Participation des parties prenantes.** En dépit des contraintes budgétaires, les principales parties prenantes ont participé aussi activement au processus d'élaboration du PASNB qu'aux initiatives de planification environnementale antérieures dans la plupart des pays.

**Soutien de l'opinion.** Le public a semblé au moins aussi informé sur l'élaboration de plans d'action visant à préserver la diversité biologique que sur des activités antérieures. Plusieurs pays ont inscrit la réalisation de campagnes médiatiques dans leurs activités habilitantes. La préparation des PASNB et des premières communications nationales semble avoir sensibilisé davantage les gouvernants à leurs obligations au titre de la CDB et aidé un plus grand nombre de hauts responsables à comprendre certains des aspects les plus importants de la biodiversité.

**Liens avec des initiatives du même ordre.** Certains des pays qui avaient déjà élaboré des documents de ce type semblent las de préparer des plans d'action environnementaux et n'ont guère de réalisations concrètes à faire valoir. Chose plus sérieuse, il était visible dans plusieurs pays que la préparation du PASNB n'était pas liée ou coordonnée efficacement avec d'autres initiatives du même type soutenues simultanément par d'autres bailleurs de fonds, et que les besoins et les priorités des différents bailleurs de fonds étaient purement et simplement incompatibles. On peut douter des chances de réussite de ces PASNB.

**Plans d'action.** De nombreux plans d'action ne sont guère qu'un amalgame de projets proposés aux bailleurs de fonds internationaux plutôt qu'à un auditoire national. Si certains proposent des réformes de la politique et des institutions nationales, la majorité d'entre eux semblent plus répondre à une logique classique de projets.

**Pérennité institutionnelle.** Le caractère éphémère des équipes mobilisées pour la préparation du PASNB, formées surtout de consultants, permet de douter de la pérennité du savoir acquis ou du renforcement des capacités qui a pu avoir lieu. Les PASNB étaient souvent gérés par des organismes d'État souvent sans une suffisante envergure politique ou administrative.

**Dossiers jugés importants par la COP.** Les PASNB ont surtout trait à la protection de la biodiversité. Les deux autres grands objectifs de la CDB, utilisation durable et partage équitable des avantages, sont restés relativement négligés, de même que les questions discutées à la COP3.

**Dossiers intersectoriels.** Les principaux organismes responsables des décisions concernant l'utilisation des sols dans l'agriculture, la sylviculture, les mines, les transports, l'énergie, etc., n'ont guère apporté de contribution concrète à l'élaboration des PASNB. Aussi les dossiers intersectoriels n'y sont-ils pas abordés suffisamment.

correspondants. L'encadré 6 présente certaines des conclusions spécifiques auxquelles est parvenue l'équipe dans les pays de l'échantillon.

65. L'équipe chargée de l'évaluation a recommandé que le FEM intensifie ses efforts pour aider les pays à planifier leurs activités de biodiversité, et notamment à interpréter les questions émergentes signalées dans la CDB et à y donner la suite appropriée. Il conviendrait en particulier que les spécialistes concernés des pays qui ont exécuté avec succès des projets d'activités habilitantes diffusent les pratiques les plus performantes. Les Agences d'exécution doivent faire plus pour renforcer la coordination entre eux et pour intégrer délibérément les PASNB à leurs opérations ordinaires dans les différents pays. Il est également recommandé

que le FEM élabore un plan d'action plus stratégique et plus clair pour donner suite aux directives de la COP. Enfin, les évaluateurs ont conclu que le FEM doit définir plus précisément son rôle dans la mise en œuvre des PASNB. Le FEM ne dispose pas de ressources suffisantes pour soutenir leur application à grande échelle, et peut-être vaudrait-il mieux qu'il se borne à faciliter la création de partenariats entre les pays et les autres bailleurs de fonds.

66. Durant la réalisation de l'évaluation, l'équipe responsable a identifié plusieurs pratiques optimales applicables à la préparation des PASNB. On peut les classer en 12 catégories, qui se comprennent plus clairement dans le contexte des pays où elles

ont donné de bons résultats. Elles illustrent comment l'innovation et la souplesse peuvent faciliter l'élaboration des PASNB<sup>8</sup>. Les pratiques recommandées sont les suivantes :

- Préparer les projets selon une démarche itérative afin d'élaborer un plan d'exécution réalisable
- Mettre sur pied une équipe professionnelle dévouée pour mener et coordonner l'exécution
- Agir avec souplesse pour tenir compte des réalités et des besoins locaux
- Jouer la représentativité dans le choix du site des ateliers et la participation des parties prenantes
- Faire en sorte que le processus soit hautement participatif et novateur en introduisant des mécanismes qui favorisent la concertation
- Fournir des mécanismes originaux pour promouvoir l'échange des données et des connaissances scientifiques
- Inclure le renforcement des capacités dans le processus de mise en œuvre
- Établir des communications efficaces pour promouvoir la sensibilisation
- Établir des liens et une coordination efficaces avec les autres initiatives pertinentes

- Utiliser efficacement les compétences locales et régionales
- Intégrer les groupes des niveaux les plus élevés aux activités générales de développement
- Faciliter l'échange des connaissances et des expériences avec d'autres institutions et pays.

## B. IMPACTS DU FEM SUR L'ÉLIMINATION PROGRESSIVE DES SUBSTANCES MENAÇANT L'OZONE

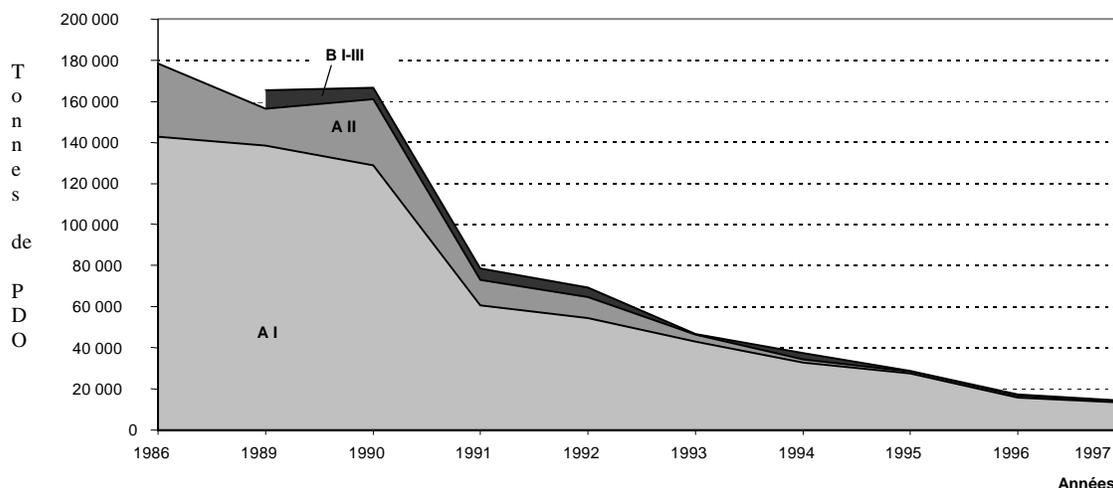
67. Les rapports sur la mise en œuvre des projets appuyés par le FEM dans le domaine d'intervention de l'ozone établis en préparation des EEAP précédents se concentraient essentiellement sur les activités des projets. Aussi, en 1999, le Secrétariat du FEM, soutenu par la Division de la technologie, de l'industrie et de l'économie du PNUE, a-t-il commandé une étude sur l'avancement des programmes généraux d'élimination progressive des substances nocives pour l'ozone (ODS) dans les 19 pays en transition bénéficiant d'une assistance du FEM. L'étude<sup>9</sup> compare les tendances actuelles de la production et de la consommation d'ODS avec les calendriers d'exécution initiaux figurant dans les programmes nationaux et dans les projets du FEM pour vérifier les progrès et pour dépister les problèmes encore non résolus.

---

8 Ces conclusions sont exposées en détail dans *Notes sur les enseignements du FEM*, n° 9, décembre 1999.

9 *Study of Impacts of GEF Activities on Phase-Out of Ozone Depleting Substances*, de Sebastian Oberthur, Ecologic, novembre 1999. On peut lire le texte intégral de cette évaluation sur le site web du FEM ([www.gefweb.org](http://www.gefweb.org)). On peut aussi s'en procurer un exemplaire auprès de l'équipe de S&E, au Secrétariat du FEM, en téléphonant au (202) 458-2548 ; fax : (202) 522-3240 ; email : [geflessons@gefweb.org](mailto:geflessons@gefweb.org).

**FIGURE 4**  
**CONSOMMATION DE SUBSTANCES VISÉES AUX ANNEXES A ET B DANS LES PAYS EN TRANSITION**  
**ENTRE 1986/89 ET 1997**



Note : La série chronologique n'a été incluse que lorsqu'on disposait de données portant sur la moitié de l'année au moins. La figure a donc été établie au moyen de données incomplètes.

Elle offre un contexte plus large pour jauger l'impact du FEM et pour fixer des repères utilisables à l'avenir par les pays qui n'ont pas encore achevé leur programme d'élimination.

68. Les programmes élaborés par les pays pour éliminer les ODS présentent les chiffres de production et de consommation d'une année choisie comme année de référence et identifient les sous-projets que les pays proposent d'exécuter. Ils ne traitent généralement que de la consommation, puisqu'il n'y avait que quatre pays producteurs parmi ceux qui pouvaient recevoir un financement du FEM.

69. La plupart des pays bénéficiaires d'un concours du FEM ont eu de grandes difficultés à s'acquitter de leur obligation d'éliminer progressivement les ODS visées dans les annexes A et B du Protocole de Montréal. Cependant, la consommation totale a baissé dans les pays considérés, où elle est tombée d'environ 190 000 tonnes de PDO à la fin des années 80 à

moins de 15 000 tonnes de PDO en 1997, soit une réduction de plus de 90 % (figure 4). La production a baissé dans une mesure correspondante. Sur les quatre producteurs, seule la Russie a conservé une capacité de production considérable, qui doit être convertie d'ici au milieu de 2000.

70. Les pays d'Europe centrale et orientale paraissent, dans l'ensemble, avoir terminé la transition aux technologies sans risques pour l'ozone. Les derniers grands consommateurs de substances visées dans les annexes A et B sont les nouveaux États indépendants et les pays Baltes. Ils doivent en principe s'aligner sur le Protocole de Montréal entre 2000 et 2003. Cependant, quelques pays (par exemple l'Estonie, le Tadjikistan, le Kazakhstan) n'ont pas encore dépassé le stade initial de la préparation et de l'exécution de leur programme national. Étant donné ce que l'on sait des délais nécessaires pour que les projets apparentés du FEM parviennent en régime de

croisière, ces pays auront probablement du mal à réaliser leur transition dans les délais prévus.

71. Les politiques et les mesures appliquées par les pays pour éliminer les substances nocives pour l'ozone sont très diverses. En ce qui concerne le contrôle du commerce de ces substances, ils ont beaucoup avancé. Il convient de remarquer dans quelle mesure ils ont utilisé des outils économiques tels que les taxes et autres prélèvements, démarche qui devrait faciliter le recours à ces instruments dans d'autres domaines de la politique environnementale. En revanche, ils ont moins fait appel aux restrictions sur l'utilisation de certaines substances ou sur certains secteurs.

72. Les auteurs de l'étude concluent que le FEM a joué un rôle crucial dans le processus d'élimination dans les pays considérés, non seulement en fournissant une aide financière précieuse, mais aussi en offrant une expertise technique et encourageant le développement du savoir et la diffusion des enseignements des projets dans les pays et dans la région, ainsi qu'en aidant les bénéficiaires à se doter de cadres juridiques adaptés. Le soutien du FEM a fortement contribué à renforcer la volonté des pays d'éliminer toutes les substances menaçant l'ozone conformément aux calendriers établis en application du Protocole de Montréal. Au niveau des pays, entre 20 et 60 % de la consommation totale d'ODS enregistrée au cours de l'année de référence ont été directement éliminés avec l'appui de différents projets du FEM. Ces projets ont contribué à pérenniser l'élimination des ODS en agissant sur la demande. Le concours apporté sous d'autres formes par le FEM a également produit des effets positifs, et cela d'au moins deux manières :

- L'assistance du FEM comportait des activités de développement institutionnel et d'autres activités d'accompagnement dans la quasi-totalité des pays. Celles-ci ont aidé les pays à élaborer des cadres législatifs adaptés à leur situation propre et à surmonter les lacunes en matière

d'information qui ralentissaient le processus d'élimination, en particulier dans le secteur de l'entretien des appareils frigorifiques. C'est ce qui a permis d'intégrer les sous-projets d'investissement à une stratégie générale d'élimination des substances nocives pour l'ozone. Le renforcement des capacités institutionnelles et l'échange d'informations ont contribué à renforcer certains des aspects secondaires positifs, tels que la diffusion des enseignements de l'expérience et l'échange des connaissances. L'efficacité globale du concours du FEM doit se mesurer non seulement à l'aune des quantités d'ODS éliminées grâce aux sous-projets d'investissement, mais également à celle des activités de soutien liées à la création de cadres d'action appropriés.

- Le concours du FEM a également contribué à renforcer la volonté des pays bénéficiaires. Il ne portait que sur les activités les plus difficiles, qui n'auraient pas été mises en œuvre sans cela. Les autres éléments des stratégies élaborées par les pays ont dû être financés par des ressources intérieures. C'est de cette manière que les activités du FEM ont stimulé l'initiative des pays et exercé un effet de catalyseur. Ainsi, les pays qui ont achevé leur projet du FEM ont été en mesure de formuler et de réaliser des activités relais, afin de donner un caractère permanent à l'élimination des substances nocives pour l'ozone. On citera notamment des campagnes de sensibilisation de l'opinion, des mesures législatives et l'expansion des systèmes de récupération et de recyclage (R&R).

73. Le processus d'enrichissement des connaissances appuyé par les activités du FEM a été particulièrement utile dans le cas de la récupération et du recyclage, où l'on n'a pas appris sans mal quelles étaient les conditions nécessaires au succès. L'entretien des appareils frigorifiques a soulevé des problèmes particuliers que la mise en œuvre des systèmes de R&R n'a que partiellement résolus. Les activités entreprises ultérieurement dans ce domaine ont sans aucun doute bénéficié de

l'expérience des premiers projets du FEM (par exemple en République tchèque).

74. Les programmes nationaux ont subi des retards plus ou moins longs. Tout récemment, le délai de démarrage des projets, à compter de la finalisation du dossier du programme, est tombé à moins d'un an dans certains cas mais, dans d'autres, il a atteint plusieurs années. Ces retards sont dus au fait qu'il a fallu formuler des procédures courantes pour la préparation, l'approbation et la mise en œuvre des projets au cours des premières années du programme ; aux nombreuses étapes comprises dans le cycle des projets du FEM ; à l'instabilité économique de bien des pays, qui a obligé à reprendre entièrement la planification du fait que la viabilité financière de certaines des entreprises participant à des sous-projets d'investissement avait changé ; et au fait que le FEM a subordonné l'octroi d'une assistance à la ratification de l'amendement de Londres au Protocole de Montréal. Ces retards ont contribué à repousser la réalisation des activités d'élimination par rapport au calendrier prévu dans de nombreux pays.

75. Néanmoins, l'étude a permis de conclure qu'en règle générale, les activités du FEM dans le domaine de l'ozone ont atteint leur objectif, à savoir l'application par les pays bénéficiaires du Protocole de Montréal. Cette réussite s'explique en grande partie par la présence, dans les projets du portefeuille, de quatre caractéristiques :

- **Détermination des pays.** Tandis que la stratégie nationale est généralement élaborée avec le concours du FEM, le programme national est adopté officiellement par le pays intéressé. Cela renforce la volonté des pays d'éliminer les substances nocives pour l'ozone et

#### ENCADRÉ 7 : ENSEIGNEMENTS FOURNIS PAR LES PROGRAMMES DE RÉCUPÉRATION ET DE RECYCLAGE

Dans la quasi-totalité des pays, c'est l'entretien des appareils frigorifiques qui entrave le plus l'élimination définitive des substances visées dans les annexes A et B. Les réfrigérants occupent une place croissante dans la consommation de ces substances. Étant donné que des produits directement substituables sont rarement disponibles, la demande persiste tant que l'appareil reste en service. La plupart des projets du FEM comportent des activités de R&R qui assurent un approvisionnement limité de réfrigérant pour satisfaire la demande résiduelle. Dans la pratique, les résultats des sous-projets de R&R sont, au mieux, mitigés. En République tchèque, par exemple, le réfrigérant est récupéré mais n'est pas livré dans les centres de collecte, car il vaut davantage sur le marché libre que le prix de rachat offert aux techniciens. Dans d'autres cas, le prix du matériau vierge est si faible qu'il n'encourage pas les techniciens à récupérer le réfrigérant, même lorsqu'ils ont reçu une formation et un matériel adaptés. Compte tenu de ces difficultés, le PNUD subordonne la mise en œuvre de programmes de R&R à l'adoption par les pays de mesures législatives réglementant les importations d'ODS et d'équipements utilisant des ODS. Le PNUE a aidé les pays à améliorer leur législation dans le cadre de programmes régionaux. Ces activités et d'autres, telles qu'un suivi et une évaluation réguliers après l'achèvement de la formation à la récupération et au recyclage et la fourniture de matériel, devraient améliorer la situation.

d'exécuter les activités prévues à cet effet. La subvention du FEM sert à financer les activités les plus complexes, qui ne seraient pas exécutées sans cela, et exerce un effet de catalyseur sur les efforts entrepris à l'échelon national pour obtenir le reliquat des fonds.

- **Intégration des sous-projets aux stratégies sectorielles et nationales** Les activités du FEM visant à permettre aux pays de se conformer au Protocole de Montréal ont démarré dans le cadre de programmes nationaux complétés par des actions au niveau sectoriel.
- **Intégration des projets du FEM au renforcement des capacités en général.** Les projets du FEM procèdent d'une démarche intégrée, dans la mesure où ils s'attaquent aussi bien aux obstacles d'ordre économique qu'aux obstacles politiques et juridiques. Le développement institutionnel et l'élaboration de politiques et de mesures

appropriées font partie intégrante des activités envisagées. Étant donné qu'un grand nombre des problèmes visés sont communs à plusieurs pays, il s'est révélé utile de coordonner l'élaboration des politiques au niveau régional. Le développement des institutions a fortement aidé les pays bénéficiaires à se doter des capacités voulues pour éliminer les ODS et à conforter leur engagement.

- **Intégration de l'élimination des ODS à d'autres objectifs environnementaux.** Le FEM a adopté une stratégie novatrice en s'attaquant de manière intégrée aux problèmes concernant l'environnement mondial, et tout particulièrement aux changements climatiques. Dans la pratique, les tentatives de création de synergies ont donné des résultats mitigés, ce qui indique qu'il convient de surveiller de près la planification des sous-projets afin que les clients soient informés des options recommandées et que les directives pertinentes soient appliquées.

## C. AUTRES ÉVALUATION EN COURS

### 1. *Examen du portefeuille de projets du FEM mis en oeuvre par la Banque Mondiale dans le contexte de la politique forestière définie en 1991*

76. Dans le cadre de l'examen plus large de la politique forestière de 1991 de la Banque mondiale et de sa mise en oeuvre, l'équipe de

suivi et d'évaluation du Secrétariat du FEM et le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale ont commandé un document de référence sur les projets forestiers du FEM exécutés par la Banque<sup>10</sup>. Ce document porte sur 44 projets forestiers, qui ont été financés par le FEM à hauteur de 370 millions de dollars et qui représentent une proportion substantielle du portefeuille forestier de la Banque.

77. Il ressort de ce document que le FEM a aidé la Banque à poursuivre de nombreux aspects de sa politique forestière. L'accent mis dans celle-ci sur la préservation et l'évolution parallèle de l'approche concertée de la Banque et des principes concernant la participation de la population du FEM ont permis aux deux entités d'améliorer la préservation des ressources forestières conformément à leur mandat. La Banque et le FEM font une large place au renforcement des capacités, à la coopération internationale et à la viabilité à long terme des opérations.

78. Parmi les avancées citées dans le document de référence, on retiendra les suivantes :

- **Ouverture et expansion.** Le financement du FEM a permis à la Banque de conserver des activités en matière de politique forestière et de s'acquitter en partie du mandat découlant de sa politique de 1991, à savoir préserver les forêts tropicales humides dans 16 des 19 pays réputés prioritaires. Il a aussi ouvert à la Banque la porte des pays d'Europe orientale et lui a permis de poursuivre le dialogue sur la politique forestière et de réaliser des projets forestiers en Afrique.
- **Coopération internationale.** Le FEM a donné à la Banque le moyen d'élaborer et de financer des projets de portée régionale,

---

10 *Financing the Global Benefits of Forests: The Bank's GEF Portfolio and the 1991 Forest Policy*, de J. Gabriel Campbell et Alejandra Martin. À la date de rédaction du présent rapport, cette étude était au stade des consultations et de la révision finales, ainsi que d'autres documents concernant l'Examen de la politique forestière effectué par l'OED. Les auteurs du présent rapport ont utilisé la version du 10 février 2000 du document de référence.

lui permettant ainsi de progresser plus que cela n'aurait été possible autrement dans l'exécution du volet « coopération internationale » de son mandat. Les activités régionales portent sur le bassin du Congo, l'Europe orientale, le couloir méso-américain et l'Asie centrale. Elles comprennent la protection de couloirs, la formulation de politiques coordonnées et le partage de systèmes de données.

- **Préservation des zones protégées.** Le FEM et la Banque ont contribué conjointement à préserver des sites forestiers spécifiques et à développer les ressources forestières pour atténuer les changements climatiques dans 44 pays. Soixante-quinze pour cent du portefeuille a été consacré à l'expansion et à l'amélioration de la gestion des zones protégées par le renforcement des capacités, la planification, la recherche appliquée, les infrastructures, la publicité et l'éducation, et par un certain nombre d'investissements axés simultanément sur le développement communautaire et l'aménagement de zones tampons.
- **Légitimité.** Le portefeuille de projets du FEM exécutés par la Banque et les activités de politique générale et d'intérêt sectoriel menées dans leur sillage dans beaucoup de pays ont contribué à renforcer la légitimité des investissements dans la préservation. Aussi certains éléments de la société civile, y compris des ONG et des représentants élus, ainsi que des organismes gouvernementaux, ont-ils fait leurs politiques de leur pays, renforçant ainsi leur impact.
- **Effet de levier.** Les financements du FEM permettent de plus en plus fréquemment de mobiliser des fonds supplémentaires auprès de la Banque, de bailleurs de fonds bilatéraux et des pays hôtes. Mis à part quelques sceptiques, la plupart des chefs de projet et des experts indépendants sont d'avis que la plupart de ces fonds ont un

caractère additionnel et n'auraient pas été mis à disposition en faveur d'activités de préservation de la biodiversité forestière sans cela.

- **Lutte contre la pauvreté.** Étant donné que la plupart des habitants des forêts et des zones tampons vivent dans la pauvreté, la démarche axée sur les communautés suivie dans la plupart des projets a contribué à renforcer l'impact du portefeuille dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Cependant, l'ampleur de cet impact n'a pas été mesurée.
- **Innovation.** Le portefeuille de projets du FEM exécutés par la Banque a joué un rôle clé dans la diffusion d'innovations qui n'auraient sans doute pas eu un grand rayonnement autrement. Les projets pilotes appuyés au Brésil et au Mexique, les nouveaux instruments élaborés au Costa Rica, et l'institutionnalisation des actions de proximité en Chine, en Inde, en Indonésie et en Ouganda ne sont que quelques-uns des nombreux exemples du soutien dont jouissent les méthodes innovantes à l'échelle nationale. Les ONG jouent un rôle critique, car elles sélectionnent et expérimentent des approches novatrices qui ont été adoptées dans le cadre des projets du FEM exécutés par la Banque.

79. Le document de référence signale aussi plusieurs domaines dans lesquels les résultats ont été décevants ou qui doivent recevoir plus d'attention, notamment :

- Objectifs peu réalistes en matière d'intégration aux opérations ordinaires. Les plans nationaux et les stratégies d'aide aux pays de la Banque mentionnent de plus en plus fréquemment les objectifs mondiaux en matière de préservation des forêts, mais c'est un domaine d'activité secondaire par rapport aux autres objectifs de développement économique et social.

Les objectifs du FEM n'ont pas été incorporés aux programmes de développement de la plupart des pays, ni aux stratégies d'aide aux pays de la Banque mondiale. Il ne faut pas s'attendre, dans l'immédiat et à moyen terme, à ce que les questions de diversité biologique reçoivent le même rang de priorité que les autres dossiers économiques et sociaux. La Banque et le FEM auraient sans doute intérêt à accepter des objectifs plus réalistes en matière d'intégration des activités de biodiversité aux opérations ordinaires, et à admettre qu'il faudra compter encore longtemps sur des fonds concessionnels ou des formes de financement nouvelles pour assurer la viabilité des programmes de préservation dans de nombreux pays en développement.

- **Manque de vision stratégique.** L'ampleur de l'aide du FEM est loin de pouvoir compenser, même partiellement, la perte d'avantages imputable à l'abattage généralisé et à la conversion des terres, surtout dans les forêts tropicales humides. Simultanément, même si le portefeuille de projets a contribué à lancer des modèles novateurs à titre pilote et à renforcer le soutien en faveur des activités de préservation de la biodiversité forestière dans un grand nombre de pays, sur le plan stratégique, il n'a pas le poids nécessaire pour surmonter les problèmes redoutables que sont l'échelle et le peu d'intérêt soulevé par la préservation. Il faudrait que les projets s'inscrivent dans un cadre d'ensemble qui renforce leur impact sur les programmes et leur permette d'utiliser les fonds de manière plus stratégique.
- **Impact limité sur les politiques nationales.** En dehors du fait, non dénué d'importance, que les projets du FEM appuient des réformes qui valorisent la participation de la population aux activités de préservation, la plupart

d'entre eux ne s'attaquent pas aux grandes orientations ni aux réformes juridiques. Beaucoup de projets comportent des éléments de réforme, mais ceux-ci ont généralement un caractère ponctuel.

- **Connaissance insuffisante des menaces pesant sur la diversité biologique.** Une analyse rigoureuse des menaces pesant sur la biodiversité a été effectuée dans le cadre de quelques projets, mais c'est rarement le cas. On suppose trop souvent que c'est la population locale qui constitue la pire menace, ou que celle-ci est capable de faire face à des menaces extérieures, telles que l'exploitation forestière, l'agriculture et les projets d'infrastructure. On n'a pas suffisamment élaboré de stratégies systématiques, dans le cadre des projets et des initiatives concernant les grandes orientations, en vue d'identifier les menaces émanant d'autres secteurs et d'y remédier.
- **Manque de participation du secteur privé.** On reconnaît généralement que, dans la plupart des cas, la participation du secteur privé aux projets du FEM est insuffisante, quand bien même celui-ci exerce un impact majeur sur la biodiversité forestière. Les gouvernements et les ONG répugnent souvent à travailler avec le secteur privé, même dans le domaine du tourisme, par exemple, et le FEM n'a pas élaboré de cadre général pour assurer la concertation avec ces parties prenantes essentielles.
- **Résultats insuffisants dans le domaine de l'égalité hommes-femmes.** Le rôle clé joué par les femmes dans l'utilisation et la gestion des ressources naturelles dans la plupart des pays en développement est universellement reconnu, et pourtant, elles n'ont pas participé à la formulation et à la mise en œuvre de près des trois quarts des projets du FEM exécutés par la Banque qui ont été examinés. Il importe de reconnaître qu'il est difficile d'améliorer la participation des femmes en raison de la résistance opposée par les milieux de la foresterie dans

beaucoup de pays, mais des progrès s'imposent.

- **Pérennité incertaine.** Hormis les cas où un fonds de dotation a été créé, la question de la pérennité est relativement négligée. Cela tient en partie à une contradiction : le FEM cherche à soutenir des investissements qui sont censés engendrer des avantages à l'échelle mondiale, tout en demandant aux pays d'assumer les obligations financières ultérieures pour des raisons d'intérêt national. Mais cela s'explique aussi par le fait qu'on ne cherche pas suffisamment à identifier d'autres sources de financement, telles que les redevances, les commissions, les investissements du secteur privé ou les options relatives aux ventes de carbone, ainsi que les dimensions sociales et institutionnelles de la pérennité.
- **Manque de suivi des résultats.** On n'a jamais mesuré l'impact sur le terrain des projets du FEM exécutés par la Banque. En effet, d'une part la mesure de la biodiversité et des changements engendrés par les projets soulève des difficultés inhérentes, et d'autre part le suivi et l'évaluation des projets sont peu systématiques et laissent à désirer. Cette lacune fait obstacle à l'élaboration d'une stratégie plus ciblée et plus efficace en matière de programmes, et au renforcement du soutien apporté par les gouvernements, la Banque et l'opinion publique à la préservation des forêts.

## 2. *Étude thématique : Durabilité des activités en faveur de la préservation de la biodiversité*

80. Il a été décidé, durant l'EEAP de 1998, d'effectuer un petit nombre d'« études

thématiques », notamment sur la viabilité financière des projets de diversité biologique. À la lumière des consultations qui ont suivi, il a été décidé d'étendre la portée de l'étude aux facteurs qui influent sur la viabilité de la préservation de la biodiversité en général. L'étude comprend quatre volets : un examen de la documentation générale, une analyse commandée par l'UICN sur la perspectives des ONG, des consultations avec d'autres organismes bailleurs de fonds et un examen de la documentation relative à la mise en œuvre des projets du FEM. Le rapport qui en est résulté a été discuté lors de la réunion consacrée à la biodiversité par l'équipe de l'EEAP. Il est résumé ci-dessous<sup>11</sup>.

81. S'agissant de la viabilité des activités de préservation de la diversité biologique, quatre grandes conclusions s'imposent : 1) il est essentiel d'identifier clairement les éléments de biodiversité que l'on souhaite préserver, sur quelle échelle et sur quel horizon temporel ; 2) étant donné qu'une grande partie de la biodiversité restera à l'extérieur des zones protégées, il faut élargir le débat à la protection et à l'utilisation durable de la diversité biologique sur les terres privées ; 3) les principaux facteurs qui influent sur les perspectives de pérennité sont les causes socio-économiques et politiques fondamentales de la perte de diversité biologique, de sorte que : 4) pour assurer la pérennité de la préservation de la biodiversité, il faut adopter une approche globale, à long terme, et évolutive. Compte tenu de cela, le débat sur la viabilité à long terme ne doit pas tourner autour de la question de savoir « comment formuler un projet promouvant la préservation de la diversité biologique et assurer sa pérennité ? », mais de celle-ci : « que faut-il faire pour que la préservation de la diversité biologique s'inscrive dans la durée et comment peut-on formuler un projet (ainsi que diverses activités) promouvant la réalisation de cet objectif ? »

11 *Achieving Sustainability of Biodiversity Conservation*, de Scott E. Smith et Alejandra Martin. Les consultations sur ce rapport se poursuivent. Le résumé porte sur la version de janvier 2000.

82. Dans cette perspective, les auteurs de l'analyse ont déterminé les huit facteurs principaux qui influent sur la pérennité de la préservation de la biodiversité. L'élément fondamental est la volonté politique de protéger la diversité biologique et de l'utiliser durablement. C'est elle qui conditionne le reste, et les observateurs sont nombreux à y voir l'une des causes de la perte constante de diversité biologique. La volonté politique est essentielle à plusieurs niveaux : local, national et international. Elle-même dépend principalement de deux facteurs : la prise de conscience et la compréhension de la valeur de la biodiversité et des avantages qui découlent de sa préservation, et la mesure dans laquelle les institutions et les gens peuvent infléchir les politiques, faire naître une volonté de préserver la biodiversité et canaliser des ressources et entreprendre des activités sur le terrain. Les capacités institutionnelles et la prise de conscience sont également fonction de la fermeté de la volonté politique. En outre, trois éléments importants de la pérennité sont aussi en grande partie le fruit de la volonté politique : le cadre de politique générale et le cadre juridique et les incitations qu'ils offrent pour encourager (ou décourager) les activités de préservation ; la mesure dans laquelle la valeur de la biodiversité et des services offerts par des écosystèmes solides et riches en espèces sauvages est perçue sur le marché, et se reflète par conséquent dans l'utilisation des ressources ; et l'adéquation et la diversité des ressources financières affectées à la préservation. Enfin, deux autres facteurs exercent un effet général sur les autres. Le contexte international formé par les politiques, les engagements et les organisations détermine en grande partie la viabilité des activités de préservation de la biodiversité, tant au niveau national qu'au niveau mondial. Enfin, tous les autres ingrédients seraient insuffisants s'ils ne s'appuyaient pas sur des informations scientifiques fiables.

83. Dans cette entreprise, le FEM a de nombreux atouts qu'il devrait exploiter de façon stratégique. Ses liens avec la CDB, le

fait que ses Agents d'exécution sont des organisations de développement majeures, entretenant d'étroites relations avec les pays bénéficiaires, son réseau d'agents de liaison nationaux et au sein des ONG, et ses structures de direction sont autant de facteurs qui lui assurent un accès exceptionnel aux gouvernants et aux notables ; des facilités pour faire le lien entre les gouvernements, les organisations internationales et les ONG ; et une position de choix pour aider à renforcer la coordination sur les dossiers relatifs à la préservation de la diversité biologique. L'importance accordée par le FEM à l'appropriation par les pays renforce l'intégration de la question de biodiversité « mondiale » aux politiques et priorités nationales. De même, le principe de la participation des parties prenantes que défend le FEM, ses antécédents en matière de concertation avec les ONG et le rôle des milieux scientifiques et techniques le rendent mieux à même de susciter les partenariats à plusieurs niveaux et multisectoriels nécessaires pour assurer la pérennité de la préservation de la biodiversité.

84. Les auteurs de l'analyse concluent qu'il n'est pas réaliste de croire qu'ils suffit d'un projet relativement court pour assurer la viabilité à long terme de la préservation de la biodiversité. Dans bien des cas, il faut que le FEM apporte un concours et un financement sur une période prolongée, c'est-à-dire au moins dix ans. Cependant, étant donné que le FEM dispose de ressources limitées, il est douteux qu'il puisse agir ainsi partout. Il faut également qu'il appuie des activités plus restreintes visant à surmonter une contrainte ou un obstacle particulier, sans s'engager sur une longue période.

85. Désireux de stimuler le débat, l'expérimentation et le développement du savoir au FEM et parmi ses partenaires, les auteurs de l'analyse ont présenté cinq suggestions de caractère prioritaire :

- s'intéresser plus ouvertement à la manière de renforcer la volonté politique en faveur de la protection de la biodiversité aux plans local, national et mondial, et intégrer les

considérations de biodiversité aux politiques et aux priorités nationales ;

- faire davantage pour promouvoir les partenariats entre les niveaux et les secteurs dans un même pays et les partenariats et réseaux entre pays à l'échelon international;
- faire davantage pour définir clairement les bienfaits de la diversité biologique et les avantages découlant de sa préservation et de son utilisation durable, et faire en sorte qu'ils soient correctement pris en compte par les marchés et dans les décisions à tous les niveaux ;
- continuer à expérimenter des mécanismes innovants de financement de la préservation; et
- adopter à plus grande échelle des instruments de projet de caractère délibérément expérimental ou qui ouvrent la voie à un soutien de plus longue durée, en fonction de repères de performance clairs.

### 3. *Étude thématique : les panneaux solaires à usage domestique en milieu rural*

86. Depuis 1991, le FEM a financé 20 projets hors réseau de panneaux solaires et quatre nouveaux projets sont en préparation. D'une manière générale, même si les objectifs particuliers ne sont pas identiques, ces projets visent à stimuler la commercialisation de systèmes photovoltaïques tout en favorisant le développement rural. Ils se classent essentiellement en deux catégories : les projets promouvant la vente de systèmes solaires aux foyers ruraux par l'entremise de vendeurs privés (« projets de vente ») et les projets dans lesquels

une société de services énergétiques approvisionne les foyers ruraux moyennant une redevance (« projets de service »). Dans le premier cas, les foyers peuvent obtenir un crédit à la consommation auprès du vendeur, d'une institution de microfinancement ou d'un organisme de financement du développement. Dans les projets de service, la société est presque toujours réglementée par l'État et détient un monopole sur des zones géographiques déterminées (l'autre solution étant fondée sur le marché et l'absence de réglementation). Les deux modèles cohabitent dans deux projets : l'Initiative de transformation du marché de la photovoltaïque (en Inde, au Kenya et au Maroc) et la Société de développement de l'énergie solaire (à l'échelle mondiale).

87. L'équipe de suivi et d'évaluation du Secrétariat du FEM a effectué en 1999 une étude thématique dans le but de consigner les données d'expérience au sujet de l'élaboration, de la mise en œuvre et des impacts (pour les projets terminés) des projets photovoltaïques. Elle s'est attachée à définir les éléments qui influent sur le déroulement des projets, si (et comment), une fois les projets terminés, il a été possible de maintenir les résultats ou de promouvoir leur transposition, et le rôle joué par les différentes parties prenantes et son impact sur les résultats des projets. Les membres de l'équipe se sont rendus dans six pays. L'analyse a permis de dégager les enseignements présentés ci-après<sup>12</sup>.

**88. Pour que les résultats des projets soient durables, la viabilité des modèles d'entreprise doit être démontrée.** Qu'il s'agisse d'une entreprise publique ou privée, d'une société de service public, ou même d'une entreprise subventionnée indéfiniment, il est impératif de prouver que son modèle d'entreprise est viable si l'on veut que le projet

12 Le rapport de l'équipe chargée de l'analyse est actuellement en préparation. Il devrait être disponible auprès de l'équipe de suivi et d'évaluation du Secrétariat du FEM en avril 2000.

ait des résultats durables et que l'objectif de transformation (ou de développement) du marché de la photovoltaïque soit atteint. Pour cela, il faut démontrer que les dispositions financières (dépenses et recettes, MBA), les méthodes de gestion et les normes de service permettent à l'entité de continuer à exister et à fonctionner à des conditions commerciales ou quasi commerciales. On évitera délibérément les projets axés sur la démonstration de matériel consistant à installer et à entretenir un certain nombre de systèmes. Lorsque le projet s'achève, le nombre de systèmes installés a beaucoup moins d'importance que la question de savoir si les modèles d'entreprise, de prestation et de crédit sont viables, durables et transposables. Dans cette perspective, les Agents d'exécution doivent repenser les schémas d'aide au développement et les techniques d'évaluation traditionnels.

**89. Les dispositions institutionnelles concernant la mise en œuvre des projets peuvent affecter la valeur de démonstration des projets, et donc leur viabilité.** Le projet de service d'énergie renouvelable du Ghana a été conçu pour démontrer un modèle d'entreprise selon lequel la compagnie nationale d'électricité fournirait, moyennant redevance, des services aux foyers ruraux utilisant un système solaire. À la fin du projet, la viabilité de ce modèle, au plan des coûts, du service, de la MBA et de la gestion des installations, serait évaluée du point de vue de la compagnie. L'un des objectifs annoncés de ce projet consistait à persuader des compagnies privées de prendre position sur le marché par un effet de démonstration. Toutefois, la responsabilité du projet a été confiée à un service du ministère de l'Énergie au début de l'exécution. Même si ce service parvient à installer un nombre donné de systèmes et à en assurer le service, le fait qu'il n'existe pas d'entité distincte bien définie dont la viabilité puisse être jugée et démontrée compromet gravement la réalisation de l'objectif de démonstration. Il arrive que le FEM ou l'Agent d'exécution ne soit pas au

courant de ces changements institutionnels, mais étant donné l'importance primordiale de la viabilité et de la transposition, il faut accorder plus d'attention à la manière dont ces dispositions affectent la valeur de démonstration d'un projet.

**90. Les projets doivent explicitement tenir compte de l'importance des coûts de transaction associés à la commercialisation, au service et au recouvrement des prêts en milieu rural.** La longueur des distances, la médiocrité des infrastructures de transport, l'impossibilité d'emprunter certaines routes pendant la mousson, l'analphabétisme, le système de paiement en nature ou en liquidités et le manque de qualifications techniques sont autant d'éléments qui contribuent à gonfler les coûts d'exploitation d'une entreprise de photovoltaïque en milieu rural, qu'il s'agisse d'une compagnie de vente ou de service. Les coûts et la main-d'œuvre liés à la commercialisation, au recouvrement des prêts ou des redevances, aux prestations de services, à la mise en place d'une infrastructure commerciale et à la formation du personnel peuvent facilement dévorer des marges bénéficiaires déjà minces. Au Sri Lanka, les vendeurs ont décidé de ne pas offrir de crédit, déclarant que les frais de recouvrement dans les zones rurales éloignées étaient prohibitifs. Au Bangladesh, une compagnie de vente a lourdement investi dans la commercialisation au moyen de ses propres ressources (sans aide de l'État et sans subventions), compromettant gravement sa rentabilité. Personne n'a encore trouvé de solution applicable en toutes circonstances pour faire baisser les coûts de transaction. Cette raison à elle seule fait que l'État devra peut-être subventionner indéfiniment l'installation de systèmes solaires à usage domestique. Pour opérer efficacement en milieu rural moyennant des coûts de transaction faibles, les compagnies de vente et de service ont besoin d'expérience, de formation et d'infrastructures commerciales développées.

**91. Les organismes de microfinancement solidement ancrés dans la collectivité peuvent accorder des prêts à la consommation dans**

**de bonnes conditions s'ils ont de bons antécédents et occupent un créneau culturel dans le pays ; les prêts accordés par les vendeurs semblent moins sûrs.** Trois projets fonctionnant selon le modèle de la vente ont réussi à fournir des prêts à la consommation par l'intermédiaire d'organismes de microfinance (Sri Lanka et Viet Nam), et d'une organisation financière de développement (Zimbabwe). Cependant, la viabilité des mécanismes de crédit est contestable dans deux de ces cas. La Société de financement agricole du Zimbabwe n'a pas pu reconstituer son fonds de crédit renouvelable, et au Viet Nam, les microcrédits accordés par l'Union des femmes vietnamiennes sont en partie tributaires du financement par la SFI de garanties de crédit à une institution financière de développement qui accorde elle-même des prêts à l'Union. Au Sri Lanka, les opérations de prêt à la consommation des organismes de microfinance semblent viables, et l'on peut supposer que c'est parce que ces institutions sont solides et établies depuis longtemps.

**92. Il existe un exemple, au Bangladesh, de projet réussi où les crédits sont accordés par le vendeur mais, pour que le système soit viable, le vendeur doit continuer à obtenir des prêts à long terme (trois ans ou plus) auprès d'organismes de développement.** Le projet du Bangladesh, financé au titre d'un projet de petites et moyennes entreprises, est le seul exemple de projet réussi où les crédits soient fournis par le vendeur, qui bénéficie d'un crédit à long terme de la SFI. À l'expiration de ce crédit, le vendeur devra probablement continuer de compter sur l'aide d'une institution de développement, à moins qu'il n'ait accès à des financements commerciaux à plus longue échéance, ce qui dépend de sa marge bénéficiaire, qui elle-même dépend de son aptitude à maîtriser ses frais généraux et ses coûts de commercialisation.

**93. Les politiques d'électrification rurale ont une influence majeure sur les résultats**

#### ENCADRÉ 8. L'ÉNERGIE SOLAIRE EN MILIEU RURAL : DEUX OPTIONS

Les principales options retenues par le FEM pour l'approvisionnement en électricité photovoltaïque des foyers ruraux sont illustrées par deux projets. Le projet d'énergie renouvelable au Ghana est un projet de service, tandis que le projet pilote d'électricité photovoltaïque en Ouganda est un projet de vente. Tous deux sont exécutés par le PNUD et avaient démarré depuis moins d'un an lors de l'étude thématique.

Le projet ghanéen avait pour objectif d'établir des services viables d'approvisionnement décentralisé des populations rurales en électricité photovoltaïque. Il est exécuté par un service spécial (RESPRO) du ministère des Mines et de l'Énergie. Le RESPRO est censé fonctionner selon des modalités commerciales et être converti en entreprise privée vers la fin du projet du FEM. Le projet avait été conçu différemment au départ et devait être mis en œuvre par le département de l'électricité, secteur nord, de l'Autorité de la Volta (VRA/NED), la compagnie d'électricité nationale, qu'il est prévu de privatiser. Les structures d'exécution actuelles permettent de douter des perspectives de privatisation du RESPRO, puisque c'est un service ministériel. Le projet s'adresse à certains des ménages les plus défavorisés du nord du pays, qu'il doit approvisionner en électricité par l'installation de systèmes de 50 de puissance maximale (pour l'équivalent de 7 dollars par mois) ou de 100W de puissance maximale (pour l'équivalent de 12 dollars par mois). Des enquêtes sur la disposition à payer et la demande des ménages indiquent que ces tarifs sont abordables. Ce qu'on ne sait pas, cependant, c'est s'ils peuvent générer des recettes suffisantes pour que le projet démontre la possibilité de fonctionner à des conditions quasi commerciales, compte tenu du coût des capitaux, de l'exploitation et de l'entretien.

Le projet ougandais, lui, est un projet de vente. Deux organismes locaux de crédit, une banque de développement rural privée et une caisse mutuelle féminine, accordent des prêts. Outre la subvention du FEM, le projet bénéficie d'un cofinancement du PNUD garantissant les lignes de crédit de ces institutions. Le projet a manifestement pour cible les ménages capables d'obtenir et de rembourser un prêt. Les ménages qui n'ont pas les moyens d'emprunter à des conditions commerciales forment encore la majorité de la population rurale. L'élimination des obstacles du marché peut par conséquent faciliter l'accès aux énergies non polluantes pour les 10 de ménages ruraux les plus aisés.

Bien qu'on ne dispose encore d'aucun résultat, le projet de type service semble davantage orienté vers les ruraux les plus démunis que le projet de type vente. Le premier type de projet semble également à l'apport des moyens d'une proportion plus importante de la population rurale, de sorte que son potentiel de création de grands marchés pour les applications de la photovoltaïque en milieu rural pourrait être meilleur.

**et la viabilité des projets.** Aussi faut-il en tenir compte expressément dans la conception et la mise en œuvre des projets. Les participants de certains projets ont indiqué que des promesses électorales, ou des plans dénués de réalisme sur l'expansion des réseaux ruraux, constituaient un obstacle sérieux au développement du marché des systèmes solaires à usage domestique. C'est un problème auquel on n'accorde pas une attention suffisante dans la formulation des projets. On doit donc impérativement élaborer des politiques énergétiques liées à l'élaboration de modèles d'installation de systèmes solaires à usage domestique si l'on veut que les attentes des zones à aménager soient claires et réalistes et que la planification concernant l'électrification rurale prenne expressément en compte le potentiel des systèmes solaires en tant que formule au moindre coût d'approvisionnement en électricité de certaines régions.

**94. L'expérience de l'exécution des projets ne permet pas encore de juger du succès des projets de service.** On ne possède pas d'expérience dans ce domaine hormis le projet de Sri Lanka, où un vendeur s'est lancé dans l'entreprise. Cependant, celui-ci a bientôt renoncé (peut-être prématurément) à fournir un service moyennant redevance pour adopter le système de vente, en raison des difficultés auxquelles il se heurtait, notamment les coûts élevés et les problèmes de recouvrement des redevances mensuelles en milieu rural. Dans les projets de type service non financés par le FEM (par exemple à Kiribati), le matériel est généralement donné par un organisme de développement et les redevances mensuelles sont trop basses pour couvrir le coût des investissements en capital. Ces projets ne font donc pas la preuve de leur viabilité commerciale, si ce n'est du point de vue de l'entretien du matériel déjà installé (et obtenu gratuitement). Les premiers résultats d'expérience semblent aussi indiquer qu'il peut être extrêmement difficile de sélectionner et de réglementer efficacement une concession

de services énergétiques en milieu rural, et que la tâche exige une assistance substantielle et un important effort dans le domaine du renforcement des capacités en matière de réglementation et de développement institutionnel.

**95. Les modèles de prestation entièrement privés n'ont guère de chances d'engendrer des avantages substantiels pour le développement ou l'environnement.** Dans de nombreux pays, la population rurale est trop pauvre pour acheter des systèmes solaires à usage domestique par ses propres moyens. Il semble que le FEM ait le choix entre, d'une part, offrir un « article de luxe » aux 5 à 10 % des ménages ruraux les plus aisés, ce qui présente des avantages marginaux pour le développement économique (et une faible pénétration du point de vue des avantages pour l'environnement mondial) et, d'autre part, fournir des services d'électricité à tous ceux qui en sont privés et peuvent en bénéficier, ce qui procure un avantage majeur pour l'environnement mondial découlant de la fourniture d'électricité aux 2 milliards de personnes qui n'en ont pas actuellement. Sans subventions, réglementation ou participation des pouvoirs publics, on devra probablement se limiter à la première de ces deux options.

**96. Les avantages des systèmes solaires à usage domestique pour l'environnement mondial sont surtout indirects, et se concrétiseront sous la forme d'une baisse des coûts mondiaux de production d'électricité photovoltaïque.** Les avantages directs pour l'environnement mondial des systèmes solaires à usage domestique sont marginaux car les quantités de CO<sub>2</sub>, dont l'émission est évitée grâce au remplacement du kérosène, des bougies et des piles, sont faibles en comparaison des quantités émises par les autres sources de CO<sub>2</sub> dans ces pays. Le principal avantage pour l'environnement mondial des systèmes solaires à usage domestique consiste en fait à promouvoir le développement d'un marché rural de la photovoltaïque suffisant pour influencer sensiblement sur la demande globale de

photovoltaïque. Si c'est le cas, les fabricants mondiaux de piles photovoltaïques construiront des usines de production plus nombreuses et plus grandes plus tôt qu'ils ne le feraient autrement, ce qui fera baisser les coûts mondiaux et stimulera plus rapidement des applications dans les pays développés et en développement. Il est évident qu'on ne peut donner qu'une estimation subjective de ces avantages indirects, mais s'ils sont jugés insignifiants, le FEM n'a pas à financer de projets de systèmes solaires à usage domestique. L'expérience acquise grâce aux projets indique qu'il est possible, à terme, que les projets du FEM donnent naissance à des modèles d'approvisionnement de nature à stimuler sensiblement la demande de photovoltaïque en milieu rural dans les pays en développement, produisant ainsi ces avantages indirects.

97. La viabilité commerciale n'est pas encore atteinte, ni démontrée de façon probante dans un projet quelconque du FEM ; le portefeuille est encore trop récent. La plupart des projets viennent de démarrer et les rares projets achevés ou sur le point de s'achever n'ont pas encore prouvé leur viabilité commerciale. Au Zimbabwe, le marché des vendeurs privés a pris une expansion considérable et 10 000 systèmes ont été vendus dans le cadre du projet. Cependant, le maintien des crédits à la consommation et la viabilité de nombreuses entreprises créées pendant le projet sont incertains. Le projet de prestation de services énergétiques de Sri Lanka est proche de sa fin. C'est celui qui semble le plus à même de faire la preuve de sa viabilité, mais il faut plus de temps pour transposer et agrandir le modèle de microfinancement pour accroître le volume des installations. Malheureusement, le projet sera clos avant que le modèle n'ait pu être suffisamment testé. Le projet de systèmes solaires à usage domestique en Indonésie aurait démontré la viabilité du modèle de vente avec fourniture de crédit par le vendeur, mais il n'a jamais démarré et va bientôt être annulé en raison de la situation économique de l'Indonésie.

98. L'élaboration, l'évolution et l'essai des modèles de prestation et d'entreprise nécessitent temps et souplesse. Développer des marchés et trouver des modèles de prestation viables et durables dans des contextes spécifiques est un processus de longue haleine, exigeant une souplesse et des facultés d'adaptation bien supérieures à ce qui est actuellement possible dans le cadre de la plupart des projets du FEM. En effet, ceux-ci ne prévoient pas assez de temps ni de ressources pour, dans un premier temps, identifier les démarches les plus prometteuses, puis pour les développer jusqu'au point où leur viabilité et leur pérennité pourraient être testées. Les projets devraient prévoir explicitement l'expérimentation de plusieurs modèles et leur adaptation ou leur transformation jusqu'à ce qu'une solution viable apparaisse clairement. Des délais d'exécution insuffisants, des retards dans le démarrage et des dates d'achèvement immuables peuvent s'opposer à ce processus.

#### *4. Note sur le renforcement des capacités*

99. Le Rapport sur l'exécution des projets de 1998 indiquait que les projets du FEM devaient présenter une approche plus systématique du développement des capacités, comprenant une évaluation des besoins spécifiques dans ce domaine et des indicateurs permettant de mesurer les progrès et les résultats des activités de développement des capacités. À la suite de cela, l'équipe de suivi et d'évaluation du FEM a entrepris de rédiger une note sur l'intégration du renforcement des capacités à la conception et à l'évaluation des projets. Les auteurs de cette note ont collaboré étroitement avec tous les Agents d'exécution et ont largement eu recours aux compétences existant chez les Agents d'exécution et au dehors. La note sera prise en compte dans le cadre du Partenariat stratégique FEM-PNUD pour le renforcement des capacités. Les

principales conclusions de la note sont résumées ci-dessous<sup>13</sup>.

100. De nombreux projets du FEM comportent des activités de développement des capacités, mais il n'existe pas de définition ni d'approche unifiées. Chaque Agent d'exécution aborde la question sous un angle légèrement différent. Ainsi, le PNUD s'intéresse plutôt à la gestion stratégique et aux méthodes. La Banque mondiale, quant à elle, fait une plus grande place aux incitations, à la concurrence et à l'influence des institutions sur l'efficacité des organisations. Le PNUE, lui, met l'accent sur les progrès technologiques au service de la gestion de l'environnement. Toutes ces démarches sont valables et peuvent se compléter mutuellement, à condition qu'un dialogue suffisant et systématique ait lieu et qu'il y ait enrichissement réciproque des connaissances.

101. Le développement des capacités est de plus en plus souvent conçu comme un processus complexe d'innovation et d'adaptation, s'accompagnant de changements multiples à différents niveaux (de l'individu, de l'organisation et des institutions). Le rôle privilégié du projet dans le transfert de ressources destinées au développement des capacités amoindrit l'efficacité des efforts actuels. Un grand nombre de projets du FEM prévoient encore la fourniture d'un ensemble limité d'instruments classiques, comprenant formation, matériel et conseils, principalement au niveau des organisations. Pourtant, le développement des capacités exige une perspective plus large, des délais plus longs et des engagements fondés sur une évaluation minutieuse des besoins dans ce

domaine. La note signale que six points d'ordre opérationnel liés au développement des capacités doivent être étudiés :

- amélioration de la conception des interventions concernant le développement des capacités ;
- meilleure prise en compte du processus de changement ;
- démarche plus itérative de la formulation et de la gestion des projets ;
- place plus importante à l'application de savoirs utilisables ;
- meilleure prise en compte de la gestion et du suivi des résultats ; et
- importance des services de soutien.

102. Il convient de concevoir le développement des capacités comme un processus de changement et d'innovation au niveau institutionnel. Les processus à adopter doivent être incorporés au projet pour chaque individu, organisation ou groupe de la société ciblé dans le projet. Par exemple, si l'objectif recherché consiste à améliorer l'aptitude des ONG ciblées à établir des réseaux pour qu'elles puissent travailler à la protection d'un domaine de la biodiversité, il est tout aussi important de considérer tous les aspects de la logique du processus de changement que d'organiser les activités de fond nécessaires. Le contenu technique et organisationnel du changement doit être clair. Le processus de changement doit être assimilé, approprié et conduit par ceux auquel il s'applique.

---

13 *Capacity Development and GEF Projects: Some New Operational Approaches*, Universalia. Version de janvier 2000. On pourra trouver la note sur le site web du FEM ([www.gefweb.org](http://www.gefweb.org)). On pourra aussi s'en procurer un exemplaire auprès de l'équipe de S&E, au Secrétariat du FEM, en téléphonant au (202) 458-2548 ; fax : (202) 522-3240 ; email : [geflessons@gefweb.org](mailto:geflessons@gefweb.org).

103. Par conséquent, les stratégies de changement sont un élément important mais souvent négligé de la conception des projets et des rapports. Le dossier du projet doit indiquer les éléments techniques des activités de développement des capacités, ainsi que la stratégie de changement selon laquelle on compte faire accepter ou assimiler par l'organisation ou la société les différentes activités et les connaissances techniques qui contribueront à leur développement.

104. Il faut aussi créer un plus large choix de moyens permettant de tirer les enseignements de l'expérience en matière de développement des capacités, et notamment consacrer davantage de ressources à l'analyse des observations faites sur

le terrain et diffuser les enseignements retirés parmi les services et les organismes. Il conviendrait que le FEM encourage la curiosité et le dialogue dans ce domaine et crée des possibilités d'enrichissement continu des connaissances pour le personnel.

105. Le suivi et l'évaluation doivent porter autant sur les méthodes que sur les résultats du développement des capacités. La gestion des résultats doit faire l'objet d'une attention accrue, ce qui contribuerait à changer les mentalités, axées trop souvent sur l'approbation des projets, pour mettre davantage l'accent sur la mesure et l'obtention de résultats au niveau des projets et des programmes.



## 5. CONCLUSIONS DE LA REVUE 1999

106. Ce chapitre, le dernier du rapport, résume les principales conclusions de l'examen de l'exécution des projets de 1999. Il s'appuie aussi en partie sur les autres évaluations et sur les études thématiques résumées ci-dessus. Il commence par une évaluation globale des résultats du portefeuille en cours d'exécution, avant de dégager cinq conclusions applicables à tous les secteurs.

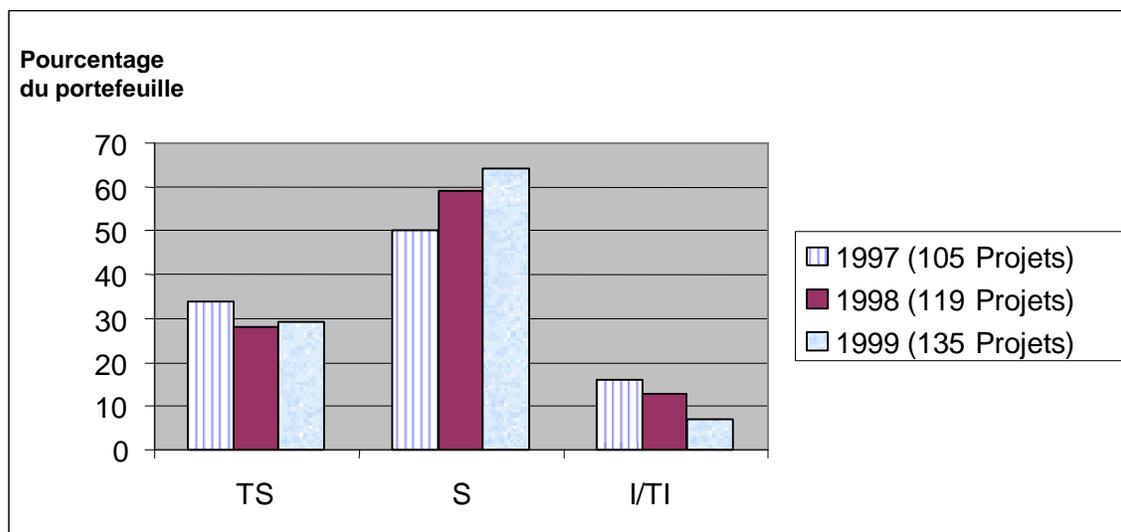
### A. ÉVALUATION GLOBALE DES RÉSULTATS

107. Il ressort des notes décernées par les Agents d'exécution que la performance du portefeuille s'est améliorée au cours des trois dernières années. Le pourcentage de projets considérés comme « très satisfaisants » du point de vue du déroulement, de celui des perspectives de réalisation des objectifs pour l'environnement mondial ou de ces deux points de vue à la fois est à peu près identique à celui de l'an dernier (29 % contre 28 %), mais légèrement plus bas que les 34 % classés « très satisfaisants » dans le portefeuille de l'EEAP de 1997. Le

pourcentage des projets « satisfaisants » est passé de 50 à 64 % en 1999. La proportion des projets « insatisfaisants » a sensiblement baissé, passant de 16 % du portefeuille de l'EEAP de 1997 (17 projets) à 13 % en 1998 (15 projets) et seulement 7 % (10 projets) en 1999. Plusieurs projets à problèmes ont été clos ou annulés au cours de l'année, et deux projets, d'abord mal engagés, ont été refondus et donnent maintenant satisfaction. En fait, dans les projets examinés cette année, seuls trois projets notés « insatisfaisants » l'an dernier ont reçu de nouveau la même notation.

108. Selon trois évaluations de programmes effectuées en 1999, l'action du FEM est un facteur de progrès. Il ressort d'une étude relative aux programmes nationaux d'élimination des substances nuisibles pour la couche d'ozone que le FEM joue un rôle crucial dans ce domaine dans les pays en transition et que les objectifs recherchés ont été en grande partie atteints. Une étude relative aux projets du portefeuille forestier du FEM exécutés par la Banque mondiale conclut que le FEM a permis à la Banque d'atteindre son

FIGURE 5  
TENDANCES DE LA NOTATION DES PROJETS DU PORTEFEUILLE DE L'EEAP



objectif, à savoir préserver les forêts tropicales humides dans 16 des 19 pays considérés comme prioritaires dans sa politique forestière de 1991, qu'il a renforcé la légitimité des investissements dans la conservation dans un grand nombre de pays, et qu'il a joué un rôle clé dans l'expansion d'initiatives novatrices, dont la portée serait sans doute restée très limitée sans son intervention. L'évaluation intérimaire des activités habilitantes dans le domaine de la biodiversité a permis de constater que la plupart des pays qui recevaient une aide du FEM avaient entrepris des activités de planification utiles et efficaces, et que plusieurs pays avaient accompli des progrès notables dans l'élaboration de leurs stratégies et plans d'action nationaux de biodiversité.

109. La qualité générale des rapports établis pour l'examen de 1999 a marqué une amélioration. Les indicateurs de performance ont été beaucoup plus largement utilisés que dans les rapports précédents. À la différence de ce qui avait été observé en 1998, des objectifs et des indicateurs ont été incorporés rétrospectivement à de nombreux projets, ce qui représente un progrès considérable. On dispose d'éléments de plus en plus nombreux pour examiner les résultats des projets, car un nombre croissant de projets sont analysés chaque année, des rapports d'évaluation et d'achèvement sont à présent disponibles, le nombre des évaluations de programmes et d'études thématiques coordonnées par l'équipe de suivi et d'évaluation de FEM augmente, et les examens de l'avancement des programmes sont devenus un élément habituel du programme de travail du FEM.

110. En revanche, la qualité des rapports individuels demeure très inégale. Plusieurs rapports de la Banque mondiale contiennent très peu de texte ou d'analyses, et certains

reposent sur des renseignements périmés. Cela s'explique en grande partie par le fait que le nouveau système de documentation de la supervision des projets limite délibérément la longueur de la partie narrative des rapports. Parallèlement, la gestion du portefeuille à l'intérieur de la Banque est devenue plus rigoureuse : les services opérationnels régionaux procèdent à des bilans du contrôle de la qualité, et le Groupe d'assurance de la qualité, un service central de la Banque, évalue la qualité des activités de supervision. Le processus annuel d'EEAP pourrait refléter plus largement l'expérience et les observations recueillies dans le cadre des activités de suivi plus générales de la Banque.

111. D'une manière générale, les rapports de tous les Agents d'exécution continuent de décrire les mesures prises pour exécuter les projets, alors qu'on souhaiterait une présentation des résultats, une évaluation nuancée de l'impact des projets ou une description du contexte plus large dans lequel les activités se sont déroulées. L'utilisation du système de notation des projets a été vivement critiquée. Les auto-évaluations effectuées par les chefs de projets sont jugées sujettes à caution et peu fiables pour fournir une évaluation objective de la performance. Les pratiques en matière de notation varient considérablement entre les Agents d'exécution et parfois chez le même Agent d'exécution. Faute de « contrôle de qualité » systématique, il est à craindre que l'emploi du système de notation dans les rapports puisse fausser le jugement.

## B. CONTEXTE STRATÉGIQUE DES PROJETS DU FEM

112. Le consensus qui s'est dégagé des rapports et des débats est que, pour que les projets atteignent leurs objectifs et s'inscrivent dans la durée, le FEM doit tenir compte du contexte

socio-économique et politique plus vaste et de l'environnement habilitant dans lesquels ils se déroulent. L'étude relative à la protection de la couche d'ozone a montré que les projets ont plus de chances de réussir s'ils s'intègrent à une action plus large, visant à développer les capacités et à élaborer un cadre adapté de politique générale. L'intérêt accordé aux diagnostics interfrontaliers et aux programmes d'action stratégique dans le portefeuille des eaux internationales, et l'accent placé sur l'élimination des obstacles et sur la transformation du marché dans le portefeuille des changements climatiques reflètent une approche stratégique. L'une des leçons qui reviennent constamment dans l'examen des projets de biodiversité est que les principaux facteurs qui influent sur la pérennité de la conservation sont les causes socio-économiques et politiques fondamentales de la perte de diversité biologique.

113. Ce consensus ne semble plus guère faire de doute, mais le FEM paraît encore avoir des difficultés à le traduire dans la pratique. Le groupe d'étude sur les changements climatiques a mis le doigt, durant ses débats, sur le fait qu'il n'existe pas de stratégies claires en vue d'éliminer les obstacles avérés s'opposant à la transformation du marché et sur la tendance manifestée par les responsables des projets à s'occuper essentiellement des détails de l'exécution et de négliger le contexte et les objectifs d'ensemble. Le processus de planification analytique et stratégique, y compris les efforts déployés pour y associer un large éventail de parties prenantes régionales, nationales et locales, s'est révélé beaucoup plus complexe, et a donc pris plus de temps qu'on ne pensait, dans le cas des eaux internationales. Quant aux projets de biodiversité, beaucoup se concentrent trop étroitement sur des activités d'intérêt localisé, sans prendre en compte les facteurs nationaux ou ceux qui s'inscrivent dans un contexte plus large, tels que la sensibilisation, le développement des capacités institutionnelles

et la nécessité d'intégrer dans les politiques opérationnelles les considérations relatives à la biodiversité, à la planification et aux programmes de développement.

## C. INTÉGRATION DES BÉNÉFICES POUR LE DÉVELOPPEMENT ET DES BÉNÉFICES POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

114. Les débats qui ont eu lieu au cours de l'EEAP ont mis en lumière la nécessité d'intégrer les activités soutenues par le FEM aux priorités et aux programmes de développement des pays. L'une des leçons qui reviennent constamment dans l'examen des projets de biodiversité est que les activités de préservation doivent être liées plus étroitement aux dossiers de développement nationaux. La présentation sur le projet du bassin du Bermejo, lors de l'examen du portefeuille des eaux internationales, a montré que les avantages locaux découlant des mesures de lutte contre l'érosion ont été un facteur de réussite important. Le débat sur les changements climatiques a fait ressortir que ce portefeuille devait combiner avantages locaux et avantages mondiaux. Le FEM doit réfléchir aux moyens d'établir et de formuler des liens clairs entre les priorités de développement et les problèmes environnementaux à l'échelle planétaire, et examiner comment il pourrait intégrer plus étroitement ses activités aux programmes nationaux de développement durable, tout en conservant sa perspective propre sur les questions d'environnement mondial.

## D. PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES

115. Les rapports sur lesquels est fondé l'examen des projets de 1999 concordent sur un point : il est indispensable d'associer les principales parties prenantes aux projets si l'on veut qu'elles donnent le meilleur d'elles-mêmes et, en fin de compte, si l'on veut obtenir et préserver les résultats désirés à l'échelon local, national et mondial. Les politiques du FEM concernant la participation du public encouragent les parties prenantes à participer également à d'autres activités. En revanche, en dépit des efforts déployés, on ne sait pas toujours tirer tout le parti possible des idées des parties prenantes, ni obtenir leur adhésion totale. Beaucoup a été fait pour donner aux collectivités et aux organisations de proximité la possibilité de participer, mais les progrès ne sont pas aussi nets en ce qui concerne le secteur privé et les groupements féminins, surtout dans les programmes de biodiversité.

116. On avait sous-estimé initialement le temps et les ressources qu'il faut investir pour obtenir un authentique processus de concertation. Pourtant, on continue souvent à fixer les mêmes délais et les mêmes ressources pour la préparation et la mise en œuvre des projets, sans tenir compte des leçons de l'expérience. Peut-être le FEM devrait-il adapter son cycle des projets, ses critères d'examen des projets et ses attentes en matière de documentation aux différentes étapes du cycle des projets, de manière à donner aux équipes responsables assez de temps et de ressources pour encourager une véritable participation, et envisager la possibilité de convertir certaines activités de « préparation » en activités d'« exécution » (ainsi que le fait la Banque mondiale en application de la nouvelle démarche concrétisée par les prêts au développement des connaissances et à l'innovation).

## E. APPROCHE SOUPLE, INSCRITE DANS LA DURÉE

117. L'examen de cette année reprend à son compte la principale conclusion du Rapport sur l'exécution des projets de 1998, à savoir qu'il convient d'adopter une approche des problèmes environnementaux de portée mondiale qui s'inscrive davantage dans la durée et soit plus souple que celle aujourd'hui utilisée. Dans bien des cas, cela implique une approche par étape, comportant des critères de performance stricts en fonction desquels le FEM pourra décider de maintenir ou non son soutien. Un petit nombre des nouveaux projets inscrits dans les programmes de travail du FEM pendant l'exercice écoulé ont tenu compte de cette conclusion, mais il faut faire davantage pour la généraliser. Il est devenu urgent d'énoncer des directives claires sur l'adoption par le FEM de méthodes de gestion évolutives et d'approches souples, et d'examiner à fond les implications de cette évolution sur les procédures internes et les incitations. Peut-être devrait-on modifier le cycle des projets et les critères d'examen, afin de limiter le degré de détail des renseignements demandés dans les fiches de projet et dans les dossiers. Les propositions de projet devraient mettre davantage l'accent sur la formulation d'objectifs clairs ; exposer avec plus de précision et de franchise les risques, les incertitudes et les hypothèses de travail ; prévoir des outils de suivi de la performance et tirer les conséquences pratiques des enseignements de l'expérience ; et donner aux responsables l'autorité voulue, compensée par les poids et contrepoids indispensables, pour adapter les projets en fonction de l'évolution des circonstances et des informations. En outre, il conviendrait que tous les Agents d'exécution aient la possibilité d'adopter des approches plus souples simultanément, et qu'ils soient encouragés à le faire.

118. Un certain nombre d'autres problèmes relatifs aux ressources et aux méthodes de travail du FEM ont été signalés pendant les réunions des groupes de travail et discutés lors de l'examen interinstitutions de l'EEAP. On citera les suivants :

- On peut craindre que la façon dont les budgets administratifs des Agents d'exécution sont financés décourage les projets innovants, qui nécessitent un plus gros investissement en temps et dont les coûts d'exécution sont difficile à prédire, ainsi que les projet complexes, intéressant plus d'un pays.
- Le fait que les ressources destinées au suivi de l'exécution sont liées à des projets spécifiques empêche les Agents d'exécution et le personnel du Secrétariat de collaborer dans toute la mesure souhaitable lorsqu'un Agent d'exécution particulier ne participe pas au financement d'un projet du FEM ou à une activité PDF-B.
- Le niveau de financement disponible au titre du PDF-B (350 000 dollars) est insuffisant pour les projets portant sur plusieurs pays. Il apparaît en outre que, dans le domaine d'intervention des eaux internationales, il n'est pas réaliste de penser qu'un PDF-B sera exécuté et débouchera sur la présentation d'une fiche de projet dans un laps de temps relativement court.

## F. METTRE EN OEUVRE POUR OBTENIR DES RÉSULTATS

119. Enfin, et c'est là l'essentiel, l'examen a fait ressortir la nécessité pour le FEM de délaisser un mode de fonctionnement axé sur l'approbation des opérations pour se concentrer davantage sur les résultats des projets et programmes. On retrouve dans l'EEAP de 1999 des enseignements analogues à ceux des examens précédents. Pourtant, il existe de nombreux exemples de projets où ces enseignements n'ont pas été pleinement appliqués. Il faut signaler en outre

que les chefs de programmes du Secrétariat et des Agents d'exécution n'ont pas eu le temps d'étudier à fond les rapports présentés pour la préparation de l'EEAP et les enseignements de l'expérience qu'ils contiennent.

120. Durant les premières années, le FEM s'est concentré à juste titre sur la constitution de son portefeuille de projets, sur l'élaboration et l'affinement des procédures régissant le cycle des projets et des critères d'examen, sur la formulation de normes de conception des projets, et sur le lancement de projets sur le terrain, de manière à se faire connaître dans les pays et à commencer à collecter des informations sur les facteurs qui influent sur la réalisation du type d'objectifs qu'il promeut. Cela est en grande partie chose faite. Il est temps, à présent, que le FEM s'attache à gérer ses ressources selon une logique de résultats. Pour cela, il doit :

- Intégrer davantage les outils et les perspectives du « suivi et de l'évaluation » à ses méthodes de gestion.
- Consacrer plus de temps et d'attention à l'exécution des projets et s'efforcer de comprendre ce qui donne de bons résultats, ce qui échoue, et les raisons à cela.
- S'inspirer des réussites passées et combler les lacunes des programmes d'opérations selon une démarche plus stratégique.
- Incorporer à ses nouvelles opérations les enseignements de son expérience et de celle des pays et d'autres organisations.

121. Cette réorientation nécessitera probablement un effort majeur. Le FEM devra notamment remettre en question le rôle joué par ses différents éléments constitutifs, de manière à tirer parti de leur avantage comparatif et à les orienter, eux aussi, vers une logique de résultats.

---

## **ANNEXES**



# ANNEXE A

## LISTE DES PROJETS INCLUS DANS L'EAP DE 1999

### PROJETS INTERSECTORIELS

	AE	Intitulé du projet	Programme de travail (A)	Approbation par l'AE (B)	Date d'entrée en vigueur (C)	USD millions	Décaissé au 30/6/99	Pourcentage décaissé
1	BM	Programme pour les petites et moyennes entreprises	avr.-94	déc.-95	mars-96	4,30	3,36	78,14
2	BM	Programme pour les petites et moyennes entreprises	mai 97	mai 97	juill.-97	16,50	1,85	11,21
		Total				20,80		

### BIODIVERSITE

	AE	Intitulé du projet	Programme de travail (A)	Approbation par l'AE (B)	Date d'entrée en vigueur (C)	USD millions	Décaissé au 30/6/99	Pourcentage décaissé
1	PNUE	Espèces allogènes menaçant la biodiversité	janv.-98	mai-98	mai-98	0,75	0,45	60,00
2	PNUD	RÉGIONAL AFRIQUE Partenariats ONG/gouvernements	mai-97	mai-98	mai-98	4,33	1,31	30,25
3	PNUD	RÉGIONAL AFRIQUE Réduction de l'appauvrissement de la biodiversité en Afrique de l'Est (transfrontière)	mars-97	mars-98	mars-98	12,65	2,28	18,02
4	PNUD	RÉGIONAL AFRIQUE Biodiversité botanique en Afrique australe (SABONET)	févr.-96	oct.-97	oct.-97	4,72	0,00	0,00
5	BM	ARGENTINE Préservation de la biodiversité	févr.-97	oct.-97	mai-98	10,10	0,66	6,53
6	PNUE	RÉGIONAL ASIE Lutte d'urgence contre les incendies de forêt en Indonésie	juin-98	juill.-98	juill.-98	0,75	0,19	25,33
7	PNUD	RÉGIONAL ASIE Stratégie de protection du rhinocéros en Asie du Sud-Est	mai-93	déc.-93	déc.-93	2,00	1,57	78,50
8	PNUE	Études-pays sur la biodiversité 1	déc.-91	mars-92	mars-92	5,00	4,62	92,40
8	PNUE	Études-pays sur la biodiversité 2	déc.-92	juin-94	juin-94	2,00	1,85	92,50
9	PNUD	BELIZE Développement durable des ressources côtières	déc.-91	févr.-93	mars-93	3,00	2,94	98,00
10	PNUD	BHOUTAN Parc national de Jigme Dorji	oct.-96	août-97	août-97	1,50	0,31	20,67
11	BM	BRÉSIL Projet national de biodiversité	mai-91	avr.-96	déc.-96	10,00	2,17	21,70
12	BM	BRÉSIL Projet de Fonds pour la biodiversité	mai-91	avr.-96	sept.-96	20,00	10,00	50,00
13	PNUD	BURKINA FASO Rancho Nazinga	déc.-92	juill.-94	juill.-94	2,50	0,88	35,20
14	BM	CAMEROUN Préservation et gestion de la biodiversité	mai-93	mars-95	déc.-95	5,96	3,05	51,17
15	BM	AFRIQUE CENTRALE Programme régional de gestion de l'information environnementale	mai-97	déc.-97	avr.-98	4,35	0,92	21,15
16	PNUD	RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE Forêt de Bangassou	mai-95	mars-98	mars-98	2,50	0,37	14,80
17	BM	CHINE Gestion des réserves naturelles	févr.-95	juin-95	juill.-95	17,90	12,04	67,26
18	PNUD	COLOMBIE Préservation de la biodiversité dans la région du Chocó	mai-91	févr.-92	févr.-92	6,00	6,19	103,17
19	PNUD	COMORES Préservation de la biodiversité	oct.-95	nov.-97	nov.-97	2,35	0,28	11,91
20	PNUD	COSTA RICA Préservation des régions de La Amistad et Osa	sept.-91	avr.-93	mai-93	8,00	8,00	100,00
21	PNUD	CÔTE D'IVOIRE Lutte contre les herbes aquatiques	déc.-92	déc.-95	déc.-95	3,00	1,31	43,67
22	PNUD	CUBA Préservation de la biodiversité et développement durable de l'écosystème de Sabana-Camaguey	sept.-91	juill.-93	déc.-93	2,00	1,97	98,50

	AE	Intitulé du projet	Programme de travail (A)	Approbation par l'AE (B)	Date d'entrée en vigueur (C)	USD millions	Décaissé au 30/6/99	Pourcentage décaissé
23	PNUD	RÉPUBLIQUE DOMINICAINE Préservation et gestion de la biodiversité dans la zone côtière	déc.-91	nov.-93	mai-94	3,00	3,00	100,00
24	BM	ÉQUATEUR Préservation de la biodiversité	avr.-92	mai-94	juill.-94	8,22	7,37	89,66
25	BM	ÉGYPTE Gestion des ressources marines et côtières de la mer Rouge	avr.-92	nov.-92	déc.-94	4,75	2,74	57,68
26	PNUD	ÉTHIOPIE Conservation des ressources phytogénétiques	déc.-92	avr.-94	sept.-94	2,48	1,61	64,92
27	PNUD	GABON Gestion efficace du commerce des espèces sauvages	mai-91	janv.-94	juill.-94	1,00	0,85	85,00
28	BM	GHANA Zones humides côtières	déc.-91	août-92	mars-93	7,20	5,07	70,42
29	PNUE	Évaluation de la biodiversité mondiale	déc.-92	mai-93	mai-93	3,30	3,10	93,94
30	PNUE	Forum mondial de la biodiversité Phase II	févr.-98	avr.-98	avr.-98	0,75	0,32	42,67
31	PNUD	GUATEMALA Protection et développement durable de la région de Motagua (RECOSMO)	févr.-95	avr.-97	avr.-97	4,00	1,73	43,25
32	PNUD	GUYANA Forêt ombrophile d'Iwokrama	avr.-91	avr.-92	févr.-93	3,00	2,86	95,33
33	BM	HONDURAS Préservation de la biodiversité	janv.-97	oct.-97	août-98	7,00	0,60	8,57
34	BM	INDE Écodéveloppement	mai-95	sept.-96	déc.-96	19,70	4,02	20,41
35	BM	INDONÉSIE Collections de biodiversité	avr.-92	juin-94	juill.-94	7,20	6,40	88,89
36	BM	INDONÉSIE Régénération des récifs coralliens	mai-97	mars-98	juin-98	11,60	0,25	2,16
37	BM	INDONÉSIE Protection et mise en valeur intégrées du parc de Kerinci Sablat	mai-95	avr.-96	août-96	14,40	1,18	8,19
38	PNUD	JORDANIE Renforcement Dana/Azraq	oct.-96	avr.-97	avr.-97	1,95	1,59	81,58
39	BM	KENYA Réserve du Tana	mai-91	nov.-96	juill.-97	6,20	0,46	7,42
40	BM	RDP LAO Préservation des zones protégées et des espèces sauvages	mai-91	mars-94	janv.-95	4,96	3,18	64,11
41	PNUE	RÉGIONAL AMÉRIQUE LATINE et CARAÏBES Stratégie interaméricaine de participation	août-97	nov.-97	nov.-97	0,72	0,48	66,67
42	PNUD	LIBAN Zones protégées	mai-95	févr.-96	févr.-96	2,50	1,53	61,20
43	BM	MADAGASCAR Deuxième projet de protection de l'environnement	août-96	janv.-97	juin-97	12,80	0,89	6,95
43	PNUD	MADAGASCAR Deuxième projet de protection de l'environnement	août-96	août-97	août-97	8,00	0,87	10,88
44	BM	MALAWI Préservation de la biodiversité du lac Malawi/Nyasa	déc.-91	déc.-94	juill.-95	5,00	4,35	87,00
45	PNUE	MAURITANIE Plan de sauvetage de la colonie de phoques moines méditerranéens du Cap Blanc	août-97	nov.-97	nov.-97	0,15	0,15	100,00
46	BM	MAURICE Restauration de la biodiversité	mai-95	nov.-95	févr.-96	1,20	0,87	72,50
47	PNUD	MAURICE Régénération des forêts naturelles	mai-93	juin-95	juin-95	0,20	0,18	90,00
48	BM	MEXIQUE Programme de zones protégées	mai-91	mars-92	avr.-93	24,67	24,67	100,00
49	PNUD	MONGOLIE Préservation de la biodiversité dans les steppes de Mongolie orientale	déc.-97	nov.-98	nov.-98	5,16	0,68	13,18
50	BM	MOZAMBIQUE Zones protégées transfrontières	déc.-92	déc.-96	mai-97	5,00	2,30	46,00
51	PNUD	NÉPAL Préservation de la biodiversité	déc.-91	juin-93	juin-93	3,80	3,64	95,79
52	PNUD	PAKISTAN Préservation de la diversité biologique et promotion des communautés rurales	juill.-92	juin-94	juin-94	2,50	2,49	99,60
53	PNUD	PANAMA Préservation de la biodiversité dans la région de Darién	janv.-92	févr.-94	mai-94	2,00	1,73	86,50
54	PNUE	Population, gestion des terres et changement environnemental	mai-97	mars-98	mars-98	6,28	1,48	23,57
55	BM	PÉROU Fonds fiduciaire national pour les zones protégées	déc.-91	mars-95	juin-95	5,22	5,22	100,00
56	BM	PHILIPPINES Préservation des zones protégées prioritaires	mai-91	mai-94	oct.-94	20,00	6,94	34,70
57	BM	ROUMANIE Biodiversité du delta du Danube	avr.-92	août-94	févr.-95	4,50	3,41	75,78
58	BM	RUSSIE Préservation de la biodiversité	déc.-94	mai-96	nov.-96	20,10	4,55	22,64
59	BM	AFRIQUE DU SUD Péninsule du Cap	nov.-97	févr.-98	juin-98	12,40	6,01	48,47
60	PNUD	PACIFIQUE SUD Préservation de la biodiversité	janv.-92	janv.-93	avr.-93	6,27	4,58	73,02
61	BM	SRI LANKA Plantes médicinales	mai-97	déc.-97	mai-98	5,42	0,36	6,64
62	PNUD	SRI LANKA Protection de la nature	déc.-91	janv.-92	mai-92	4,09	3,32	81,23
63	BM	OUGANDA Conservation de la forêt dense de Bwindi et du parc national de gorilles de Mgahinga	mai-91	janv.-94	mars-95	4,35	4,35	100,00
64	PNUD	URUGUAY Renforcement de la réserve de Bañados del Este	avr.-97	sept.-97	sept.-97	2,50	1,23	49,20

	AE	Intitulé du projet	Programme de travail (A)	Approbation par l'AE (B)	Date d'entrée en vigueur (C)	USD millions	Décaissé au 30/6/99	Pourcentage décaissé
65	PNUD	VIET NAM Formation à la protection de l'environnement et plan d'action pour la préservation de la biodiversité	mai-91	janv.-92	juill.-92	3,00	3,00	100,00
66	BM	AFRIQUE DE L'OUEST Projet pilote de gestion communautaires des ressources naturelles et des espèces sauvages	mai-91	sept.-95	mai-96	6,64	2,18	32,83
67	PNUD	YÉMEN Archipel de Socotra	oct.-96	mai-97	mai-97	4,94	2,99	60,53
		Total				421,48	204,14	48,43

## CHANGEMENTS CLIMATIQUES

	AE	Intitulé du projet	Programme de travail (A)	Approbation par l'AE (B)	Date d'entrée en vigueur (C)	USD millions	Décaissé au 30/6/99	Pourcentage décaissé
1	PNUD	RÉGIONAL AFRIQUE Renforcement des capacités dans le domaine des changements climatiques	déc.-92	janv.-95	janv.-95	2,00	1,80	90,00
2	PNUD	RÉGIONAL AFRIQUE Rendement énergétique	déc.-92	déc.-94	févr.-95	3,50	2,89	82,57
3	PNUD	RÉGIONAL ÉTATS ARABES Renforcement des capacités au Maghreb dans le cadre de la Conventions sur les changements climatiques	mai-93	sept.-94	déc.-94	2,50	0,81	32,40
4	PNUD	RÉGIONAL ASIE Stratégie de réduction des GES au moindre coût	nov.-92	août-93	août-94	9,50	9,16	96,42
5	PNUD	BRÉSIL – Production d'énergie verte : Bagasse et sous-produits de la canne à sucre	avr.-96	mars-97	juin-97	3,75	1,81	48,27
6	PNUD	BULGARIE Stratégie pour une meilleure maîtrise de l'énergie	oct.-96	mai-98	mai-98	2,58	0,40	15,50
7	PNUD	CHILI Réduction des émissions de GES	mai-93	juin-95	juin-95	1,70	1,26	74,12
8	PNUD	CHINE Valorisation des ressources en méthane des houillères	avr.-92	avr.-92	juin-92	10,00	9,97	99,70
9	BM	CHINE Chaudières industrielles à haut rendement	avr.-96	déc.-96	févr.-97	32,81	6,60	20,12
10	PNUD	CHINE Promotion de la récupération et de l'utilisation des émissions de méthane provenant des décharges municipales	avr.-96	mai-97	mai-97	5,29	1,94	36,71
11	BM	CHINE Transport de gaz – Sichuan	avr.-92	mars-94	déc.-94	10,00	6,68	66,80
12	BM	COSTA RICA Énergie éolienne – Tejona	déc.-93	déc.-93	nov.-95	3,30	0,00	0,00
13	PNUD	GHANA Énergie renouvelable	août-96	juin-98	juin-98	2,47	0,00	0,00
14	PNUD	PROJET MONDIAL Méthodes de remplacement de l'agriculture sur brûlis (Phase II)	juin-96	juin-96	juin-96	2,94	2,94	99,97
15	PNUE	PROJET MONDIAL Monographies nationales sur l'impact de l'évolution du climat et les études d'adaptation	févr.-95	févr.-96	mars-96	2,00	1,70	85,00
16	PNUE	PROJET MONDIAL Aspects économiques de la réduction des GES	févr.-95	mars-96	avr.-96	3,00	2,68	89,33
17	PNUD	PROJET MONDIAL Surveillance des GES	janv.-92		Diverses	4,80	4,49	93,54
18	PNUD	PROJET MONDIAL Recherche sur les émissions de méthane des rizières	mai-91	janv.-92	janv.-93	5,00	4,82	96,40
19	PNUD	PROJET MONDIAL Système d'analyse, de recherche et de formation concernant les changements au niveau mondial (START)	mai-92	mai-93	mai-93	7,00	6,54	93,43
20	PNUD	PROJET MONDIAL Programme de formation sur les changements climatiques (CC:TRAIN)	mai-95	mars-96	mars-96	2,56	0,89	34,79
21	BM	HONGRIE Programme de cofinancement pour une meilleure maîtrise de l'énergie	avr.-96	sept.-96	févr.-97	5,00	0,31	6,20
22	BM	INDE Énergies de substitution	déc.-91	déc.-92	avr.-93	27,62	20,98	75,96
23	PNUD	INDE Procédés de biométhanisation	janv.-92	janv.-94	mars-94	5,50	2,05	37,27

	AE	Intitulé du projet	Programme de travail (A)	Approbation par l'AE (B)	Date d'entrée en vigueur (C)	USD millions	Décaissé au 30/6/99	Pourcentage décaissé
24	PNUD	INDE Options économiquement rentables de limitation des émissions de GES	avr.-98	juin-98	juin-98	1,51	0,01	0,66
25	PNUD	INDE Optimisation de la mise en valeur des petites ressources hydroélectriques dans les régions accidentées	janv.-91	janv.-94	mars-94	7,50	4,66	62,13
26	BM	INDONÉSIE Systèmes d'énergie solaire à usage domestique	oct.-95	janv.-97	oct.-97	24,30	1,58	6,50
27	BM	JAMAÏQUE Démonstration de gestion axée sur la demande	mai-93	mars-94	août-94	4,10	2,33	56,83
28	PNUD	JORDANIE Réduction des émissions de méthane	avr.-96	août-97	août-97	2,50	0,16	6,40
29	BM	RÉGIONAL AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES Planification pour l'adaptation aux changements climatiques	mai-95	mars-97	avr.-97	6,66	2,35	35,29
30	BM	LITUANIE Utilisation de la géothermie à Klaipeda	mai-95	mai-96	oct.-96	6,90	5,05	73,19
31	BM	MALI Énergie domestique	déc.-92	juin-95	oct.-95	2,50	1,76	70,40
32	PNUD	PAKISTAN Amélioration du rendement énergétique – Transports routiers	janv.-92	juill.-95	mai-96	7,00	0,53	7,57
33	BM	PHILIPPINES Énergie géothermique (Leyte-Luzon)	mai-91	juin-94	mars-95	30,00	27,97	93,23
34	BM	POLOGNE Conversion du charbon au gaz	déc.-91	nov.-94	juin-95	24,92	4,58	18,38
35	BM	POLOGNE Éclairage à haut rendement	déc.-94	mai-95	août-95	5,00	5,00	100,00
36	PNUD	RUSSIE Rendement énergétique	oct.-96	févr.-98	févr.-98	2,98	0,90	30,20
37	BM	RUSSIE Réduction des gaz à effet de serre	déc.-92	déc.-95	déc.-96	3,20	0,60	18,75
38	BM	SÉNÉGAL Gestion participative et écologiquement viable de l'énergie	avr.-96	juin-97	déc.-97	4,70	0,74	15,74
39	BM	SRI LANKA Services énergétiques	avr.-96	mars-97	juill.-97	5,90	0,99	16,78
40	PNUD	SRI LANKA Énergies renouvelables	avr.-96	janv.-98	janv.-98	1,51	0,35	23,18
41	PNUD	SOUDAN Régénération par les populations locales des terrains de parcours	déc.-92	août-94	oct.-94	1,50	1,25	83,33
42	PNUD	TANZANIE – Production d'électricité, de combustibles et d'engrais à partir des déchets municipaux et industriels TAKAGAS	mai-93	déc.-93	mars-94	2,50	0,75	30,00
43	BM	THAÏLANDE Promotion de l'utilisation rationnelle de l'électricité	déc.-91	avr.-93	nov.-93	10,81	7,07	65,40
44	BM	TUNISIE Chauffage solaire de l'eau	mai-93	nov.-94	mai-95	3,94	0,82	20,81
45	PNUD	OUGANDA Photovoltaïque pour l'électrification rurale	oct.-95	nov.-97	nov.-97	1,76	0,36	20,45
		Total				316,50	160,53	50,72

## EAUX INTERNATIONALES

	AE	Intitulé du projet	Programme de travail (A)	Approbation par l'AE (B)	Date d'entrée en vigueur (C)	USD millions	Décaissé au 30/6/99	Pourcentage décaissé
1	PNUD	Réduction de la pollution dans le bassin du Danube	oct.-96	sept.-97	sept.-97	3,90	3,82	97,95
2	PNUD	Mise en application du plan d'action stratégique pour la mer Noire	avr.-97	sept.-97	sept.-97	1,79	1,81	101,12
3	PNUD	Mers d'Asie de l'Est	déc.-91	juill.-93	nov.-93	8,00	7,27	90,88
4	BM	Gestion des déchets rejetés par les navires (Caraïbes orientales)	déc.-92	mai-95	nov.-96	12,51	2,47	19,74
5	PNUD	ÉGYPTE Zones humides aménagées du lac Manzala	déc.-92	juin-97	juin-97	4,50	0,48	10,67
6	PNUD	Golfe de Guinée	déc.-91	oct.-93	avr.-94	6,00	5,81	96,83
7	BM	JORDANIE Plan d'action environnemental pour le golfe d'Aqaba	oct.-95	juin-96	juin-96	2,70	0,67	24,81

	AE	Intitulé du projet	Programme de travail (A)	Approbation par l'AE (B)	Date d'entrée en vigueur (C)	USD millions	Décaissé au 30/6/99	Pourcentage décaissé
8	BM	Lac Victoria : Gestion de l'environnement	avr.-96	jui-96	mars-97	35,00	6,82	19,49
9	BM	Gestion de la pollution par les hydrocarbures du sud-ouest de la Méditerranée	avr.-92	avr.-94	mai-94	18,26	15,72	86,09
10	PNUD	Lutte contre la pollution et autres mesures destinées à protéger la biodiversité du lac Tanganyika	déc.-91	oct.-93	févr.-95	10,00	8,67	86,70
11	PNUE	Programme d'action stratégique pour le bassin transnational du Bermejo	nov.-96	mars-97	avr.-97	3,22	2,23	69,23
12	PNUD	YÉMEN Protection des écosystèmes marins de la mer Rouge	mai-92	avr.-93	juin-93	2,80	2,76	98,57
		Total				108,68	58,53	53,85

## OZONE

	AE	Intitulé du projet	Programme de travail (A)	Approbation par l'AE (B)	Date d'entrée en vigueur (C)	USD millions	Décaissé au 30/6/99	Pourcentage décaissé
1	PNUE	AZERBAÏDJAN Élimination des substances nocives pour la couche d'ozone	mars-98	mai-99	mai-99	0,27	0,00	0,00
2	BM	BÉLARUS Élimination des substances nocives pour la couche d'ozone	mai-96	mai-97	août-97	6,90	1,42	20,58
3	BM	BULGARIE Élimination des substances nocives pour la couche d'ozone	mai-95	nov.-95	mai-96	10,50	5,68	54,10
4	PNUE	LETTONIE Élimination des substances nocives pour la couche d'ozone	juill.-97			0,17	0,00	0,00
5	PNUD	LITUANIE Élimination des substances nocives pour la couche d'ozone	juill.-97	mai-98	mai-98	4,52	3,53	78,10
6	PNUE	LITUANIE Développement institutionnel et renforcement des capacités	juill.-97	mars-99	mars-99	0,17	0,00	0,00
7	BM	POLOGNE Élimination des substances nocives pour la couche d'ozone	avr.-96	mars-97	juill.-97	6,21	3,58	57,65
8	PNUE	PROJET RÉGIONAL Programme visant à faciliter l'application des dispositions du Protocole de Montréal concernant le commerce et l'octroi de licences	janv.-98	févr.-98	févr.-98	0,69	0,10	14,49
9	BM	RUSSIE Élimination de la consommation de substances nocives pour la couche d'ozone	avr.-96	mai-96	sept.-96	60,00	6,70	11,17
10	BM	RÉP. SLOVAQUE Projet d'investissement pour l'élimination des substances nocives pour la couche d'ozone dans la fabrication de réfrigérateurs et de congélateurs	mai-95	juin-96	oct.-96	3,50	2,66	76,00
		Total				92,93	23,67	25,47

Grand Total

960,39

452,08

47,07



---

---

## ANNEXE B

# DIRECTIVES RELATIVES À L'EXAMEN DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS DU FEM (EEAP) POUR L'EXERCICE 1999

### 1. Méthodes et calendrier de l'EEAP pour l'exercice 99

Comme en 1998, l'EEAP de 1999 comprendra : des examens internes du portefeuille par les AE, qui seront présentés au Secrétariat du FEM (GEFSEC) et aux autres agents, des examens des rapports établis en préparation de l'EEAP sur leurs portefeuilles respectifs par les groupes d'étude dans les domaines d'intervention, et une réunion interinstitutions d'une journée.

- (a) Les examens internes de l'état d'avancement des projets pour 1999 seront effectués par les AE entre juillet et septembre 1999, et présentés au GEFSEC et aux autres agents au plus tard le 25 septembre 1999. Les agents fourniront :
- des rapports sur les projets individuels
  - un bilan de l'expérience de l'agent
  - des tableaux récapitulatifs présentant les données sur les projets
- (b) Lorsque le Secrétariat aura reçu les rapports des AE, il en distribuera des exemplaires aux chargés de programmes du Secrétariat et aux membres des quatre groupes d'étude du FEM. Chaque groupe d'étude organisera une réunion d'examen de son portefeuille entre le début et le milieu de novembre 1999. Ces réunions

seront consacrées à l'examen des tendances dénotées dans les rapports de projet, et tout particulièrement dans le cas des projets dont le déroulement s'est amélioré ou dégradé durant l'exercice écoulé. Les groupes d'étude se serviront également d'autres documents, tels que les exposés et conclusions formulés par les agents sur les dossiers retenus pour les études thématiques pendant l'EEAP de 1998 (par. 5 ci-dessous).

- (c) À la suite des examens des groupes d'étude, une réunion interinstitutions aura lieu à New York, en principe pendant la semaine du 29 novembre 1999.

### 2. Rapports sur les projets individuels

Tous les projets de grande et moyenne envergure du FEM (sauf les activités de préinvestissement et les activités habilitantes des pays individuels) dont la mise en œuvre a commencé le 30 juin 1998 ou avant, et qui étaient en cours d'exécution pendant au moins une partie de l'exercice 99, feront l'objet d'un rapport contenant :

2.1 Nom du projet, Pays et Programme d'opérations/Activités habilitantes/Mesures d'urgence à court terme du FEM

---

1 Ceci doit constituer le plus haut niveau de la matrice de planification du projet, souvent dénommé « objectif » à la réalisation duquel le projet contribue. Les différents Agents d'exécution utilisent des termes différents pour ce niveau. La Banque mondiale le désigne souvent par l'expression « Objectif de la SAP » et/ou le « Programme d'opérations » du FEM ou « But du programme ». Le PNUE emploie l'expression « objectif général » pour décrire ce niveau, et le PNUD a parlé récemment de « but ».

## 2.2 Description succincte du projet

Description succincte (50 à 100 mots), en termes simples et directs, du projet, ce qu'il tente de réaliser, ses principales activités et grandes réalisations et/ou problèmes pendant l'exercice écoulé. Prière de ne pas répéter le but ou l'objectif du projet dans cette partie.

## 2.3 « But » du projet

Présentation du but à la réalisation duquel concourt le projet.

## 2.4 Indicateurs de réalisation du but et objectifs connexes

Faire la liste des indicateurs utilisés pour contrôler les progrès accomplis dans la réalisation du but du projet, ainsi que toute valeur cible pertinente de ces indicateurs. Si aucun indicateur particulier n'a été identifié, expliquer comment le chef de projet détermine les progrès réalisés et indiquer quand des indicateurs de projet seront adoptés. Pour chaque indicateur, donner le niveau effectivement atteint<sup>2</sup>.

## 2.5 Objet du projet<sup>3</sup>

Indiquer le ou les objet(s) du projet.

## 2.6 Indicateurs de réalisation de l'objet et objectifs connexes

Faire la liste des indicateurs utilisés pour contrôler la réalisation de l'objet du projet, ainsi que toute valeur cible pertinente de ces indicateurs. Si aucun indicateur particulier n'a été identifié, expliquer comment le chef de projet détermine les progrès accomplis<sup>4</sup> et indiquer quand des indicateurs de projets seront adoptés. Pour chaque indicateur, donner le niveau effectivement atteint.

## 2.7 Hypothèses de travail et évaluation des risques

Indiquer les grandes hypothèses de travail retenues dans la formulation du projet et les autres hypothèses utilisées depuis. Évaluer le risque que chaque hypothèse puisse nuire gravement à la mise en œuvre ou aux perspectives de réalisation des objectifs du projet. Utiliser à cette fin le barème de l'Appendice 1 : élevé (E), substantiel (S), modéré (M), léger (L).

## 2.8 Déroulement et notation des résultats

Au moyen du barème à quatre niveaux décrit dans l'appendice 1, indiquer la notation des progrès accomplis dans la mise en œuvre et dans la réalisation des buts du projet<sup>5</sup> pour chaque projet pour 1998 et 1999. Cette partie comprendra une évaluation des risques et une explication succincte de la notation adoptée pour l'EEAP de 1999. Toute variation par rapport à la notation de 1998 sera expliquée. Pour tous les projets classés « insatisfaisants » à un égard ou à un autre, et pour les projets dont la note a baissé, cette partie décrira les mesures prises pour remédier aux problèmes d'exécution.

---

2 Il est entendu qu'à ce niveau, il n'y aura pas forcément de renseignements sur tous les indicateurs tous les ans. Les rapports indiqueront les valeurs les plus récentes.

3 Ceci doit constituer le deuxième niveau de la matrice de planification du projet, souvent dénommé « objet du projet ». Les différents Agents d'exécution utilisent des termes différents pour ce niveau. La Banque mondiale le désigne souvent par l'expression « objectif de développement » et/ou « objectif général ». Le PNUE parle de « résultat », tandis que le PNUD utilise le terme « but ».

4 Par exemple, les projets du PNUE sont censés avoir des « indicateurs de performance » qui sont notés et cités dans les RAPP.

5 Dans les EEAP précédents, il était question à ce sujet des perspectives de réalisation des objectifs de développement et/ou des objectifs au plan de l'environnement mondial des projets.

## 2.9 Ressources mobilisées

Breve description des financements ou des mesures suscitées par la participation du FEM au projet. (Nous y revenons et nous proposons une définition).

## 2.10 Problèmes survenus pendant l'exécution

Bref compte rendu des problèmes notables, d'ordre politique, institutionnel, scientifique et technique, survenus pendant l'exécution du projet, y compris les modifications dans les hypothèses de travail.

## 2.11 Enseignements, bonnes pratiques

Indiquer les enseignements de l'expérience et les exemples de bonnes pratiques résultant de l'exécution du projet à ce jour.

## 3. Récapitulation de la performance et des enseignements

En se fondant sur les rapports de projet, chaque AE fournira un rapport narratif résumant les conclusions de son EEAP interne. Ce rapport analysera :

- a) la performance de ses projets du FEM (par comparaison, le cas échéant, avec d'autres projets non FEM) du point de vue i) des délais écoulés entre l'approbation par l'AE et le premier décaissement, ii) du profil des décaissements, et iii) de la notation des projets;
- b) la notation du déroulement de l'exécution et la réalisation des buts du projet, les tendances dans chaque domaine d'intervention et les facteurs communs qui semblent expliquer soit une dégradation, soit une amélioration, de la notation par rapport à l'EEAP de 1998 ; et
- c) les problèmes ou les dossiers sur lesquels :
  - des précisions ou des détails supplémentaires doivent être apportés aux PO ;
  - des directives opérationnelles supplémentaires concernant l'élaboration,

l'exécution ou l'évaluation des projets sont nécessaires ;

- il serait bon d'obtenir des conseils scientifiques ou techniques du STAP ;
- un examen plus approfondi dans les études de S&E serait souhaitable ; et/ou
- la diffusion des bonnes pratiques et des enseignements est recommandée.

## 4. Liste/état d'avancement des projets

Les AE fourniront les listes/l'état d'avancement des projets en portefeuille, comme indiqué ci-dessous :

4.1 La liste de tous les projets du FEM de grande et moyenne envergure (sauf les activités de préinvestissement et les activités habilitantes d'un pays donné) dont l'exécution a débuté au plus tard le 30 juin 1998 et dont au moins une partie de l'exécution s'est déroulée pendant l'exercice 99 (pour lesquels des rapports individuels seront établis).

4.2 Un rapport d'avancement succinct sur tous les projets pour lesquels :

- a) un financement a été alloué dans les Programmes de travail du FEM avant le 30 juin 1997, mais qui n'ont pas été officiellement approuvés par l'AE.
- b) l'AE a donné son approbation officielle le 30 septembre 1998 au plus tard mais les décaissements n'avaient pas encore débuté au 30 juin 1999.

4.3 La liste de tous les projets du FEM pour lesquels les opérations se sont achevées pendant l'exercice 99. L'EEAP contiendra des rapports sur ces projets (normalement, les rapports concernant les projets dont les opérations se sont achevées avant le 1er juillet 1998 ne devraient pas être inclus dans l'EEAP).

4.4 La liste de tous les a) examens, rapports d'évaluation à mi-parcours (évaluations internes ou indépendantes) et/ou rapports d'achèvement de projet qui ont été établis entre le 1er juillet 1998 et le 30 juin 1999, et b) examens, rapports d'évaluation à mi-parcours et/ou rapports d'achèvement de projet en cours de rédaction au 30 juin 1999 ou dont la rédaction est prévue d'ici au 30 juin 2000.

## 5. Études thématiques

On sait que le groupe d'étude AE-GEFSEC formé pour examiner la question de la présentation et du contenu de cet EEAP a proposé que les anciennes questions multisectorielles soient remplacées par des études thématiques. Ces études devraient compléter les examens des projets individuels et fournir des aperçus et des enseignements supplémentaires sur les programmes, le cycle des projets, les questions scientifiques ou les problèmes de suivi et d'évaluation (voir la section 3(c) ci-dessus).

Dans cette perspective, l'EEAP de 1998 proposait un certain nombre de dossiers, qui étaient résumés dans l'examen de 1998. Quelques-uns d'entre eux feront l'objet d'une analyse approfondie en 1999 :

- La viabilité à long terme de la préservation de la biodiversité ;
- Les projets de photovoltaïque hors réseau financés par le FEM, y compris leur impact

potentiel sur les émissions de gaz à effet de serre ;

- Les mécanismes multi-pays dans les projets du FEM ; et
- Les progrès généraux accomplis par les pays bénéficiaires de l'aide du FEM dans le domaine d'intervention de l'ozone, dans la mise en œuvre de leur programme d'élimination progressive des substances nocives pour la couche d'ozone.

L'étude relative à l'ozone est en cours. Les cadres théoriques concernant les trois autres dossiers sont en cours d'examen. Ils comprendront probablement des études de la documentation sur les projets particuliers, des groupes de discussion ou des ateliers avec les chargés de projets et peut-être un petit nombre de rapides visites sur le terrain. Les résultats seront analysés dans l'EEAP de 1999.

On compte également qu'à la suite du processus d'EEAP de 1999, nous nous mettrons d'accord sur un petit nombre de dossiers (2-4) qui feront l'objet d'études thématiques coordonnées par l'équipe de S&E du FEM pendant l'exercice 2000. Les observations et conclusions de ces études seront consignées dans l'EEAP 2000 et débattues dans ce contexte.

## APPENDICE 1

### DEFINITION DES NOTATIONS

#### *Notation de l'évolution de la mise en œuvre*

Très satisfaisant (TS)	La mise en œuvre de tous les éléments correspond en grande partie au plan initial (ou officiellement révisé) d'exécution du projet.
Satisfaisant (S)	La mise en œuvre de la plupart des éléments correspond en grande partie au plan initial (ou officiellement révisé). Des mesures correctives ont été prises pour un petit nombre d'éléments.
Insatisfaisant (I)	La mise en œuvre de la plupart des éléments ne correspond pas au plan initial (ou officiellement révisé), mais des mesures correctives ont été convenues.
Très insatisfaisant (TI)	Comme ci-dessus, mais des mesures correctives n'ont pas été convenues.

#### *Notation concernant le but du projet (Objectif intéressant l'environnement mondial/Objectif de développement)*

Très satisfaisant (TS)	Le projet devrait atteindre ou dépasser tous ses grands objectifs et ses buts intéressant l'environnement mondial, et produire des avantages substantiels à cet égard.
Satisfaisant (S)	Le projet devrait atteindre la plupart de ses grands objectifs intéressant l'environnement mondial et de ses autres buts, et produire des avantages satisfaisants pour l'environnement mondial sans présenter d'inconvénient majeur.
Insatisfaisant (I)	Le projet ne devrait pas atteindre la plupart de ses grands objectifs intéressant l'environnement mondial et de ses autres buts, ni produire de résultats substantiels pour l'environnement mondial.
Très insatisfaisant (TI)	Le projet ne devrait atteindre aucun de ses grands objectifs intéressant l'environnement mondial ni produire de résultats appréciables à cet égard.

### *Notation des hypothèses et des risques*

Le risque que les hypothèses pertinentes du projet se révèlent infondées et puissent nuire gravement à la mise en œuvre ou aux perspectives de réalisation des objectifs du projet sera noté selon le barème suivant :

Élevé (E)	Il existe une probabilité supérieure à 75 % que l'hypothèse ne se vérifie pas.
Substantiel (S)	Il existe une probabilité de 51 à 75 % que l'hypothèse ne se vérifie pas.
Modéré (M)	Il existe une probabilité de 26 à 50 % que l'hypothèse ne se vérifie pas.
Léger (L)	Il existe une probabilité inférieure à 25 % que l'hypothèse ne se vérifie pas.

---

---

# ANNEXE C1

## PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

### EXAMEN DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS 1999

#### INTRODUCTION

1. L'Examen annuel de l'état d'avancement des projets du FEM (EEAP) complète les procédures ordinaires de suivi et d'évaluation appliquées par le PNUD pendant l'exécution des projets. L'EEAP ne porte que sur une partie du portefeuille PNUD/FEM, puisque, conformément aux critères de sélection de l'EEAP, on a réuni des informations sur tous les projets de grande et moyenne envergure en cours d'exécution depuis au moins un an au 30 juin 1999. Les projets dont les opérations se sont achevées avant le 30 juin 1998 n'ont pas été pris en compte. Au total, 62 projets de grande envergure remplissaient ces critères. Un projet PRIF de phase pilote a également été inclus, car il a été couronné de succès et a permis de tirer des enseignements utiles.

2. Outre le déroulement général, l'avancement de l'exécution et les impacts des projets du FEM, le PNUD/FEM a tenté une deuxième fois de réunir pour l'EEAP de 1999 des informations sur les efforts de mobilisation tant de ressources que de mesures additionnelles. L'EEAP de cette année comporte également un résumé des tendances et des enseignements tirés des activités de renforcement des capacités comprises dans les projets PNUD/FEM et aborde le thème intersectoriel de la dégradation des terres<sup>1</sup>.

#### TENDANCES ET ENSEIGNEMENTS

##### *Mobilisation de ressources et de mesures additionnelles*

3. La mobilisation concerne tant des activités prévues, et donc faisant partie de la stratégie d'un projet donné, que les activités qui se déroulent « autour du projet » sans faire partie de la stratégie du projet même, mais qui sont encouragées ou mises en route par le projet. La mobilisation financière concerne les fonds mobilisés dans le cadre d'un projet du FEM.

##### *Mesures « mobilisées »*

4. Les mesures mobilisées dépassent le cadre des objectifs particuliers du projet. Elles contribuent à créer un environnement propice à la réalisation des objectifs du FEM, de la CDB et de la CCCC. En ce sens, les projets ont encouragé ou lancé tout un éventail de mesures internes ou extérieures aux institutions participant directement aux projets. Ces mesures se traduisent par une meilleure compréhension des questions d'environnement mondial, des changements d'attitude, l'adoption de politiques ou règles

---

1 La version intégrale du Rapport d'exécution PNUD/FEM préparé pour l'EEAP de 1999 peut être obtenue auprès du service de S&E PNUD/FEM ou à <http://www.undp.org/gef/>.

nouvelles, la transposition des méthodes qui ont fait leurs preuves, un soutien en faveur des conventions et traités internationaux et des interactions/synergies avec les projets et organisations.

5. Les déterminants de la dégradation environnementale—les causes sociales, structurelles, politiques, institutionnelles et autres des problèmes—sont très complexes et ne peuvent être éliminés que sur un horizon à long terme. Il est généralement assez difficile pour un projet, ou même un programme, de prétendre avoir un impact à ce niveau. Cependant, les rapports établis pour l'EEAP indique que les activités de sensibilisation ont entraîné un changement des attitudes et un renforcement du soutien, aux niveaux national et local, en faveur des technologies nouvelles, de pratiques agricoles différentes, d'une amélioration de la coordination entre les institutions nationales, et un intérêt accru pour les résultats des projets et des études de la part du secteur privé. À la suite des activités de sensibilisation menées à l'**échelon local** les représentants et bénéficiaires locaux commencent à voir dans les zones protégées une source d'avantages potentiels pour eux-mêmes, et non plus seulement des endroits qui ne profitent qu'aux touristes et aux établissements de recherche.

6. Par le biais de leurs activités de renforcement des institutions et de sensibilisation, les projets PNUD/FEM inspirent souvent d'autres projets de développement et des mesures relais (*projet régional Mers d'Asie de l'Est et projet régional ALGAS*). Dans d'autres cas, les organismes d'exécution nationaux et les Agents d'exécution des projets PNUD/FEM sont souvent les plus ardents partisans de la transposition des approches qui ont donné de bons résultats (*Maîtrise de l'énergie en Bulgarie*).

7. Les objectifs et les activités des projets PNUD/FEM concernent de plus en plus souvent la **formulation et l'examen de**

**nouvelles politiques et législations environnementales et l'examen des politiques existantes** aux niveaux national et local, par exemple dans le cadre de services consultatifs ou de la diffusion des résultats des recherches. Lorsqu'il existe déjà des politiques environnementales mais que leur application est mal surveillée, les projets contribuent à renforcer le soutien en faveur de ces politiques et à en renforcer l'application (*Yémen, Côte de la mer Rouge et Soudan, Régénération par les populations locales des terrains de parcours*). Les projets relatifs aux changements climatiques, tels que, par exemple, les projets de *Ressources en méthane des houillères en Chine* et de *Procédés de biométhanisation en Inde*, encouragent souvent la formulation et l'adoption de nouvelles politiques offrant un traitement préférentiel aux investisseurs potentiels, promouvant ainsi l'investissement national et étranger dans le méthane des houillères et dans d'autres technologies de récupération de l'énergie. Les projets ayant une forte participation des ONG contribuent à faire reconnaître l'importance des ONG en tant que partenaires à part entière dans la gestion des sites de protection et en tant qu'interlocuteurs capables de fournir conseils et suggestions pour la formulation des nouvelles lois.

8. Les rapports établis pour l'EEAP indiquent qu'il existe une **interaction** aussi large qu'intensive **avec d'autres organisations** et que, par conséquent, les projets bénéficient des effets de synergie et des activités réalisées conjointement. Cela contribue à réduire les doubles emplois entre les projets et la concurrence entre les bailleurs de fonds. Il existe, par exemple, une collaboration entre projets dans des domaines tels que la formation et l'échange d'informations, mais également une collaboration directe avec les bailleurs de fonds, pour la rédaction des descriptifs des études de faisabilité et la sélection des firmes qui feront office d'unités de soutien pour l'assistance technique.

9. Les projets sont souvent étroitement liés à des interventions antérieures (du FEM et d'autres

bailleurs de fonds) et bénéficient de l'expérience acquise et des enseignements retirés. Souvent, déjà, pendant l'exécution des projets, des liens étroits se nouent, avec d'éventuels projets de transposition ou des projets relais, pour l'échange de données d'expérience et d'observations (*Canne à sucre au Brésil, Région de Darién au Panama, Maîtrise de l'énergie dans la Fédération de Russie*).

### Mobilisation financière

10. Si l'on en juge d'après le portefeuille de l'EEAP de 1999, les projets PNUD/FEM ont mobilisé plus de 235 millions de dollars de ressources qui sont venues compléter les fonds du FEM, soit **un supplément d'un dollar par dollar du FEM** (ou environ 3,7 millions de dollars par projet en moyenne). La mobilisation englobe les montants mobilisés avant, pendant et après l'exécution, y compris les fonds utilisés pour transposer les projets qui ont donné de bons résultats et les investissements relais<sup>2</sup>. Environ

30 % de ces fonds (quelque 70 millions de dollars) proviennent des efforts de mobilisations entrepris pendant l'exécution des projets et après leur achèvement. Les 70 % de cofinancement restants (environ 165 millions de dollars) ont été mobilisés avant le démarrage de l'exécution.

11. Le succès de la mobilisation indique que les projets du FEM exercent bien un **effet de catalyseur** dans l'obtention de ressources auprès des gouvernements, du secteur privé et des autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux en faveur d'activités de transposition et de suivi. La Banque asiatique de développement (BAD), par exemple, a engagé 20 millions de dollars pour financer la mise en œuvre de certaines parties du plan de zones protégées préparé dans le cadre du projet de *Protection de la nature de Sri Lanka* et a appuyé différents projets parallèles liés à des études d'adaptation et de vulnérabilité dans le cas du *Projet régional ALGAS*, à raison

**TABLEAU 1 : SOURCES DE COFINANCEMENT POUR LES PROJETS PNUD/FEM**

	<u>PNUD (TRAC)</u>	<u>Institution de l'ONU</u>	<u>État</u>	<u>Bilatérales*</u>	<u>Diverses**</u>	<u>Total</u>
<b>Cofinancement mobilisé avant le démarrage (USD millions)</b>	USD 7,6	USD 1,1	USD 70,9	USD 30,2	USD 57,6	USD 167,4
<b>Cofinancement mobilisé pendant l'exécution (USD millions)</b>	USD 0	USD 0,1	USD 12,2	USD 47,0	USD 8,9	USD 68,2
<b>Total</b>	<b>USD 7,6</b>	<b>USD 1,2</b>	<b>USD 83,1</b>	<b>USD 77,42</b>	<b>USD 66,5</b>	<b>USD 235,6</b>

\* Mis à part les organismes de financement bilatéraux, cette catégorie comprend au ssi les fonds des banques régionales de développement, des ministères des pays bailleurs de fonds (ou des fonds spéciaux) et les ambassades étrangères.

\*\* Cette colonne comprend également des fonds des ONG et du secteur privé.

2 Comme on le notait déjà dans l'EEAP de 1998, il serait souhaitable que la famille du FEM utilise une **terminologie** commune pour parler de la mobilisation financière, mais également de la mobilisation d'activités, car cela faciliterait l'établissement de rapports sur les impacts des projets du FEM. Le PNUD a proposé un ensemble de définitions pour la mobilisation de ressources financières qui devrait servir de base à un débat et à un accord sur les termes à employer à l'avenir. (Le PNUD a officiellement proposé cette définition au GEFSEC et aux AE le 19 juillet 1999.)

de 400 000 dollars. Même les ONG nationales ou internationales, semblent jouer un rôle croissant comme sources de financement additionnel. Le *Projet régional de partenariats ONG-gouvernements en Afrique pour pérenniser le patrimoine de biodiversité* en est un exemple éclatant, qui, en dépit de la brièveté de sa période d'exécution, a déjà pu obtenir un financement additionnel de plus de 2,3 millions de dollars par le biais de son réseau d'ONG nationales.

12. Certaines activités des projets PNUD/FEM visent spécifiquement à créer des structures, des comités, etc., chargés de mobiliser des financements supplémentaires en faveur de projets d'investissement futurs. L'une des principales réussites du projet *Régional Danube II* est l'élaboration d'un portefeuille d'investissements d'une valeur de 5,5 milliards de dollars en faveur de programmes de réduction de la pollution dans le cadre du Plan d'action stratégique pour le bassin du Danube. Plusieurs projets sont également parvenus à lever des montants substantiels auprès du secteur privé pour financer des investissements relais, des activités de projets et des enquêtes.

13. On estime que le montant des ressources effectivement mobilisées est encore plus élevé qu'on ne le dit. Onze pour cent de tous les projets de l'EEAP de 1999 n'ont pas pu chiffrer les sommes mobilisées qui avaient été utilisées à des fins ponctuelles, telles que la participation à des réunions et conférences scientifiques, l'achat de matériel ou un accroissement des engagements de l'État en faveur d'activités de projet spécifiques et le détachement de personnel en sus des aides en nature prévues avant le démarrage du projet.

14. La proportion la plus forte a été mobilisée par les projets de phase pilote

(82%), qui constituent 59 % du portefeuille de l'EEAP de 1999. Ce succès s'explique peut-être par le fait que la période d'exécution des projets de phase pilote est plus longue que celle des projets FEM-1<sup>3</sup>. Les projets PNUD/FEM suivent les considérations stratégiques exposées dans la stratégie opérationnelle<sup>4</sup>, à savoir réduire les risques liés aux incertitudes d'ordre scientifique et financier, abaisser les coûts de transaction et aider d'autres entités telles que les organisations régionales et les autres institutions multilatérales, les ONG, les gouvernements et le secteur privé à intervenir efficacement pour remédier à des problèmes environnementaux à l'échelle mondiale. Au cours des dernières années, le PNUD s'est attaché à examiner plus systématiquement les besoins de mobilisation dans le cadre de l'élaboration des projets. Dans de nombreux projets, des « activités de mobilisation » ont été ajoutées aux fonctions de base (et sont reflétées dans le descriptif de poste des conseillers techniques en chef et d'autres agents). On notera certainement, dans les prochains EEAP, une augmentation continue des ressources mobilisées avant et pendant l'exécution des projets.

## DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

15. Le développement des capacités a un rôle critique à jouer depuis que la communauté mondiale s'intéresse de près à la pérennité des activités entreprises pour remédier aux problèmes de l'environnement mondial. Le PNUD préconise une approche du « développement des capacités » qui englobe l'utilisation et l'amélioration des capacités présentes dans les organisations, chez les particuliers, ainsi que dans l'ensemble du système ou de l'environnement habitant dans lequel les organisations fonctionnent et entretiennent des contacts. Cette approche

---

3 La mobilisation ne formait pas un objectif spécifique de la phase pilote du FEM.

4 Stratégie opérationnelle du FEM, 1996, pp. 2-8.

implique que l'on facilite un processus de changement progressif, mené de l'intérieur et non pas de l'extérieur.

16. Cela correspond à l'expérience du PNUD quant aux différents niveaux auxquels le développement des capacités doit s'effectuer, c'est-à-dire au niveau de l'individu (*capacités humaines*), au niveau de l'institution ou de l'entité (*capacités institutionnelles*), et au niveau du système ou de l'environnement habilitant au sens large (*capacités systémiques*), dans lesquels fonctionnent les individus et les entités.

17. Le développement des *capacités humaines* est indispensable à la réussite des projets. En organisant des stages et des ateliers de formation, des visites sur le site de projets analogues, en finançant des études, des stages et des échanges de personnel, et en engageant des consultants locaux, les projets créent les capacités humaines nécessaires pour assurer la viabilité des réalisations après la période d'exécution. Le personnel des projets a fait observer que l'absence de moyens de subsistance durables dans la région considérée est l'une des causes fondamentales de pression sur les écosystèmes dans les zones de préservation. Si l'on parvient à mettre la population locale mieux à même de générer des avantages économiques, son attitude évolue considérablement et elle a à cœur de préserver les résultats obtenus (*Zone côtière en République dominicaine, Biodiversité au Pakistan*). Renforcer les capacités humaines est un processus qui devrait débiter au stade de l'élaboration du projet. Pour cela, il faut veiller à ce que toutes les parties prenantes intéressées soient consultées du début de l'élaboration jusqu'à la fin de l'exécution. Cela implique également le transfert des responsabilités (« responsabilité dans la décentralisation »).

18. Les activités de renforcement des **capacités institutionnelles** PNUD/FEM visent diverses institutions et organisations, parmi lesquelles des organismes d'État, des organisations non gouvernementales, des organisations de proximité, des municipalités, des centres de recherche et d'information sur l'environnement,

etc. Cependant, au stade de l'élaboration des projets, on surestime souvent la mesure dans laquelle les organisations participantes sont capables d'obtenir les résultats voulus, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. Des projets tels que *RECOSMO au Guatemala, Darién à Panama*, le projet régional d'émissions de GES au Maghreb et *Socotra au Yémen* révèlent, par le biais des rapports d'EEAP, qu'il convient d'évaluer plus soigneusement les capacités existantes et les besoins de formation lors de l'élaboration des projets, afin de savoir quelles sont les activités et les ressources à mettre en œuvre pour améliorer les capacités pendant l'exécution des projets. Il faut du temps et des ressources pour identifier les lacunes dans les capacités opérationnelles des organisations participantes (y compris l'organisme d'exécution éventuel) et pour y remédier, ce qui va à l'encontre d'autres impératifs, tels qu'un démarrage rapide et un calendrier serré.

19. Pour que les activités de développement des capacités réalisées au niveau des institutions et des individus portent leurs fruits, il faut prendre en compte l'ensemble du système ou de l'environnement dans lequel ces entités fonctionnent. Non seulement les **capacités systémiques** (politiques, juridiques et économiques) du pays ou de la région présentent la plus haute importance si l'on veut réaliser les impacts souhaités et pérenniser les résultats des projets au-delà de la période d'exécution, mais en outre elles influent puissamment sur le déroulement de l'exécution. Dans le cas des projets dont la période d'exécution est courte, en particulier, il est indiscutablement avantageux de pouvoir tirer parti des tendances politiques et ethniques générales de la région (voir, par exemple, le projet régional *Danube II*). Il convient toutefois de noter ici que, dans le cas des projets régionaux, les capacités systémiques peuvent varier sensiblement entre les pays participants. Même si le niveau général du soutien est élevé, les différences entre les niveaux de développement économique, les technologies et les

compétences humaines peuvent se traduire par des variations de la qualité et de la précision dans l'exécution des activités du projet. Le rapport concernant le projet *régional du Golfe de Guinée* indique que la création de « groupes d'activité » formés de spécialistes nationaux et régionaux des différents secteurs concernés par les activités du projet s'est révélée très utile pour surmonter les différences dans les niveaux de compétences et de capacités des pays participants.

## APPROCHE ÉCHELONNÉE

20. De nombreux rapports de projet signalent que la période d'exécution devrait être prolongée et, simultanément, que la planification des activités des projets devrait être plus souple. Par exemple, le rapport sur le *projet régional de GES au Maghreb* conclut que les projets de renforcement des capacités, surtout ceux qui ont trait à un problème mondial important, doivent être exécutés sur une période assez longue pour sensibiliser suffisamment l'opinion (surtout au niveau institutionnel et politique et au niveau des décideurs) et pour rendre le climat national/régional plus propice à la réalisation d'objectifs environnementaux. Pour assurer une concertation étroite avec les parties prenantes, il faut que les activités du projet conservent une certaine souplesse, et il doit être possible de négocier pour que les activités présentent un intérêt pour les parties prenantes locales et pour l'environnement mondial. Une conception souple permet également aux chefs de projet de profiter des possibilités de rapprochement avec d'autres projets et programmes, générant des avantages mutuels et permettant l'accès à des sources extérieures de financement. Une approche échelonnée, jalonnée de repères, permettrait de suivre de près les réalisations des projets, tout en encourageant toutes les parties concernées à fournir les résultats prévus afin de pouvoir continuer à recevoir des fonds pour les étapes ultérieures.

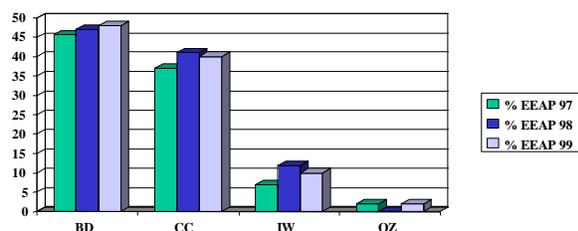
## DESCRIPTION DU PORTEFEUILLE

21. Depuis le lancement des Examens annuels de l'état d'avancement des projets en 1995, le Programme de travail annuel du PNUD/FEM est passé de 35 millions de dollars pendant l'exercice 95 à plus de 180 millions de dollars pendant l'exercice 99. Il s'ensuit que le nombre de projets au sujet desquels il faut réunir, analyser et consolider des informations pour l'EEAP ne cesse d'augmenter. Le nombre total des projets PNUD/FEM examinés (63) cette année marque une hausse de 30 %, soit 16 projets, par rapport à l'an dernier, où l'on avait traité des informations pour 47 projets de grande envergure.

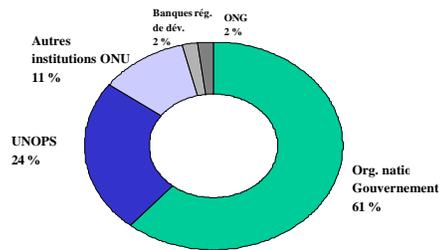
22. Le domaine d'intervention de la biodiversité, qui compte 30 projets (48 %) est le plus représenté dans le portefeuille de l'EEAP de 1999, suivi de près par celui des changements climatiques (25 projets, ou 40 %). Sept projets concernant les eaux internationales ont été examinés, ainsi qu'un projet sur l'épuisement de la couche d'ozone. Vingt-deux nouveaux projets ont été inclus dans le portefeuille et 22 en font partie pour la dernière fois.

23. Le graphique ci-dessous illustre la répartition des projets de l'EEAP au cours des trois derniers exercices :

Répartition des projets de l'EEAP par domaine d'intervention, EX. 97, 98 et 99  
Nbre de projets en %



Organismes d'exécution des projets PNUD/FEM  
Nbre de projets en %



24. La répartition des projets de l'EEAP par type d'organisme d'exécution est indiquée dans le graphique ci-dessous.

25. Selon les catégories de notation fournies dans les directives relatives à l'EEAP, 20 projets ont été classés très satisfaisants et 39 satisfaisants, soit environ 94 % du portefeuille pour 1999, pour ce qui est des impacts. Seuls deux projets ont été considérés insatisfaisants à cet égard, et aucun projet n'a reçu la note « très insatisfaisant ». Si l'on se réfère aux notations des exercices 98 et 97, il semble que la tendance reste soutenue et que les projets PNUD/FEM auront probablement un impact majeur sur l'environnement mondial. La situation concernant le déroulement de l'exécution est assez voisine. Vingt-et-un projets ont un déroulement très satisfaisant et 39 un déroulement satisfaisant. La réalisation des objectifs immédiats n'a été classée « très

insatisfaisante » que dans un cas et deux projets ont été notés « insatisfaisants ».

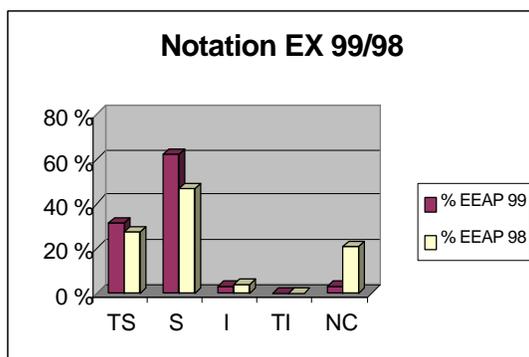
## Indicateurs

26. Des indicateurs ont été inclus rétrospectivement dans un certain nombre de projets au cours de l'exercice écoulé, soit parce qu'il le fallait pour remplir les critères de l'EEAP, soit dans le cadre des activités courantes de S&E du PNUD. Sur les 63 projets du portefeuille 1999, 55 (87 %) contiennent une liste d'indicateurs concernant les objectifs immédiats et 49 (78 %) contiennent une liste d'indicateurs relatifs aux objectifs de développement. Certains contiennent même des indicateurs au niveau des produits. Étant donné que 95 % des projets inclus dans l'EEAP sont encore des projets de phase pilote ou de FEM-1 qui ont été inscrits au programme de travail PNUD/FEM avant le milieu de 1997 (c'est-à-dire avant qu'il ne soit devenu obligatoire d'établir des cadres logiques), on constate que les équipes projets et les correspondants PNUD/FEM sont réellement déterminés à appliquer les directives du GEFSEC et du Conseil du FEM concernant les rapports.

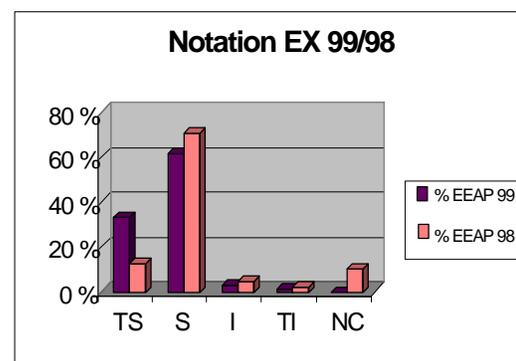
## DÉGRADATION DES TERRES

27. Les trois quarts au moins du portefeuille de projets en cours PNUD/FEM comportent

Comparaison entre 1999 et 1998 : notation concernant les objectifs de développement



Comparaison entre 1999 et 1998 : notation concernant les objectifs immédiats



**TABLEAU : REPARTITION DES PROJETS LIES A LA DEGRADATION DES TERRES PAR PO ET PAR REGION**

PO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	CT	AH	Pilote	TOTAL Nbre %
<b>A</b>	2	3	8	2		3		3				1		<b>17 36 %</b>
<b>AP</b>	1	2	3	2	2						1	2	2	<b>13 25 %</b>
<b>EA</b>	2	2	2	1		1					2	1		<b>10 16 %</b>
<b>ALC</b>		3	1			2								<b>6 11 %</b>
<b>EC</b>														<b>2 3 %</b>
<b>MON</b>	1	1	1	1				1		1		1		<b>5 10 %</b>
<b>TOTAL Nombre %</b>	<b>6 10 %</b>	<b>11 18 %</b>	<b>15 25 %</b>	<b>6 10 %</b>	<b>2 3 %</b>	<b>6 10 %</b>		<b>4 6 %</b>		<b>1 1 %</b>	<b>3 5 %</b>	<b>5 8 %</b>	<b>2 3 %</b>	<b>61</b>

CT = Mesures à court terme, AH = activités habilitantes, Pilote = phase pilote.

A = Afrique, AP = Asie et Pacifique, EA= États arabes, ALC = Amérique latine et Caraïbes, EC = Europe et CEI,

MON = projet mondial.

Note : Certains projets sont comptés deux fois car ils figurent dans plus d'un PO.

des activités liées au thème intersectoriel de la dégradation des terres. Les chargés de projets estiment qu'une partie ou la totalité de 40 % des projets ont directement trait à ce problème. Le fait qu'ils ne soient pas officiellement considérés comme intersectoriels induit tous les partenaires en erreur.

28. La majorité des projets ayant des activités dans ce domaine appartiennent aux PO 2 et 3 (respectivement 18 et 25 %). Deux autres PO (1 et 4) ont un pourcentage notable de projets liés à la dégradation des terres (10 % chacun), et on en trouve également dans les PO 5, 6 et 8 et dans les Mesures à court terme concernant les changements climatiques et les Activités habilitantes de biodiversité. Cette répartition révèle que les activités relatives à la dégradation des terres ne

concernent pas uniquement le domaine d'intervention de la biodiversité, mais également celui des changements climatiques et des eaux internationales.

29. Le fait que les activités intéressant la dégradation des terres absorbent un plus fort pourcentage de financement provenant de sources autres que le FEM montre que cette question intersectorielle exerce un grand pouvoir d'attraction. Il faudrait donc disposer de directives sur la définition de ce qui constitue le thème intersectoriel de la dégradation des terres et quelles activités sont admises à bénéficier d'un financement du FEM. Étant donné que chacun des trois Agents d'exécution mène actuellement des projets liés à la dégradation des terres, il serait bon que l'on formule des directives plus claires, plus systématiques et plus accessibles, et qu'on les diffuse par tous les moyens.

## ANNEXE C2

# PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT

## FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

### EXAMEN DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS 1999

#### DESCRIPTION DU PORTEFEUILLE ET ÉTAT D'AVANCEMENT

1. L'examen de l'état d'avancement des projets (EEAP) du FEM exécutés par le PNUE pendant l'exercice 99 porte sur 14 projets de grande et moyenne envergure au total. Sept des projets concernent la biodiversité, deux les changements climatiques, un les eaux internationales et quatre la protection de la couche d'ozone. Les activités consistent à effectuer des évaluations et des inventaires, à dégager les pratiques les plus performantes, à mener des recherches ponctuelles, à élaborer des méthodes et des outils de travail, à gérer des écosystèmes transfrontières, et à mettre en œuvre des mesures d'urgence à court terme. L'examen porte sur l'expérience du PNUE dans les domaines de la planification et de l'exécution des projets et sur les enseignements retirés.

2. Il convient de noter que le portefeuille complet des projets du FEM exécutés par le PNUE comprend 28 projets de grande envergure, 12 projets de moyenne envergure, 31 PDF-B et 67 activités habilitantes, y compris le module additionnel de centre d'échange pour les activités habilitantes de biodiversité. Sur les 28 projets de grande envergure, neuf concernent la biodiversité, cinq les changements climatiques,

huit les eaux internationales, quatre la protection de la couche d'ozone et deux plusieurs domaines d'intervention du FEM. Sur les 12 projets de moyenne envergure, sept ont trait à la biodiversité, un aux changements climatiques, un aux eaux internationales, trois à la protection de la couche d'ozone. L'EEAP 1999 porte donc sur quelque 30 % du portefeuille total de projets de grande et moyenne envergure du FEM.

3. Tous les projets du PNUE inclus dans le Programme de travail du FEM avant le 30 juin 1997 ont été engagés (c'est-à-dire approuvés par les instances dirigeantes du PNUE). Ces projets sont en cours d'exécution depuis moins d'un an et seront donc examinés dans le prochain EEAP.

4. Les projets déjà terminés comprennent le projet de Renforcement de la capacité de gestion des données de biodiversité dans les pays en développement et maillage de l'information ; les Monographies nationales sur les sources et les puits de gaz à effet de serre ; le projet Renforcement des capacités et de l'infrastructure : participation aux travaux d'évaluation et de recherche méthodologique et aux autres activités du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). À leur achèvement, ces projets ont fait l'objet d'évaluations indépendantes.

## RÉCAPITULATIF DES RÉSULTATS ET DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES PROJETS

**5. Résultats des projets du FEM par rapport à des projets comparables non financés par le FEM - délais entre l'approbation officielle par l'Agent d'exécution et le premier décaissement ; bilan des décaissements.** Le délai moyen s'écoulant entre l'approbation officielle et le premier décaissement est tombé d'en moyenne quatre mois à deux semaines. Pour tous les projets financés par le FEM qui ont été approuvés officiellement par le PNUE au 30 septembre 1998, les décaissements ont déjà commencé.

**6. Notation du déroulement de l'exécution des projets.** En moyenne, les projets examinés ont reçu la notation S au titre du déroulement de l'exécution, comme cela a été le cas dans l'EEAP de 1998. L'avancement de ces projets régionaux et mondiaux a été déterminé en grande partie par le degré et l'efficacité de la coordination et de la mobilisation des nombreux particuliers et institutions participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets. Ainsi, d'une manière générale, les projets ont dépassé le calendrier d'exécution initial d'environ un an et ont dû faire l'objet de révisions internes du PNUE pour que leur durée puisse être prolongée. Dans un petit nombre de pays participants, les délais ont souvent été causés par des problèmes politiques et institutionnels intérieurs.

7. Cependant, dans la mesure où les projets dont l'exécution a été prolongée de la sorte concernaient un plus grand nombre de pays que la plupart des projets classiques du FEM, et nécessitaient donc un niveau de coordination plus élevé entre les différents pays participants, ces délais n'ont pas été considérés comme des obstacles majeurs à la

réalisation effective des objectifs des projets. En fait, le déroulement des projets a été facilité par le soutien technique additionnel accordé aux pays qui ne tenaient pas le rythme.

**8. Réalisation des buts des projets.** Les projets du PNUE examinés cette année ont obtenu en moyenne la même notation que l'an dernier (S/TS). D'une manière générale, un gros pourcentage de ce portefeuille a contribué à donner aux pays les éléments constitutifs et les bases scientifiques dont ils avaient besoin pour élaborer des stratégies nationales dans les domaines de la biodiversité, des changements climatiques et des études d'adaptation. Ils ont en effet permis la réalisation d'inventaires et aidé à fournir des directives et des cadres analytiques qui ont facilité les bilans et les activités de planification au niveau national. Ces projets englobaient des projets d'inventaire et d'élaboration de méthodes : Aide à la préparation des études-pays sur la biodiversité, Monographies nationales sur l'impact des changements climatiques et les études d'adaptation à ces changements et Aspects économiques de la réduction des GES : création d'un cadre méthodologique pour évaluer l'atténuation du changement climatique. Ces projets de caractère méthodologique ont aidé les pays à commencer à se doter des moyens de prendre en compte les questions de biodiversité et de changements climatiques, en leur donnant les outils nécessaires pour procéder à l'évaluation et à l'analyse économique de différentes options en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre ou de préserver la biodiversité, tout en réalisant d'autres objectifs économiques et de développement. Cela a été le cas, par exemple, des Aspects économiques de la réduction des GES, car le projet mettait particulièrement l'accent sur l'intégration entre les priorités de développement national et les priorités environnementales.

9. Le recours à des activités de démonstration en vue de tester et d'affiner ces outils ou ces méthodologies a été très utile, car il a permis de vérifier que ces outils serviraient effectivement à atteindre les objectifs environnementaux

prévus, comme dans le cas du projet de Stratégie interaméricaine de participation.

10. Certains des projets examinés dans le cadre de l'EEAP de 1999 ont fourni des données et indiqué les pratiques les plus performantes dans certains domaines. Ce sont là des outils importants pour la réalisation des objectifs environnementaux mondiaux, mais leur potentiel ne peut se réaliser pleinement que si l'on cherche activement à les diffuser. Le web est un important canal de diffusion, dont l'utilisation doit être étudiée activement, comme c'est le cas pour le projet de Stratégie interaméricaine de participation et pour le projet relatif aux espèces exotiques envahissantes.

11. Le seul projet du PNUE couvert dans l'EEAP de 1999 qui ait trait à la gestion d'un écosystème transfrontière, le projet du bassin du Bermejo, est en voie d'achèvement. Il a abouti à l'élaboration d'une analyse-diagnostic transfrontière du bassin et à la formulation d'un programme d'action stratégique pour la gestion de ce cours d'eau commun et de son bassin.

12. Le dernier type de projet examiné dans l'EEAP de 1999 est représenté par deux projets de mesures d'urgence à court terme. Ceux-ci, combinés avec une assistance nationale et internationale, ont permis de remédier aux situations d'urgence en question. Il importe surtout de veiller à ce que ces projets établissent des plans d'intervention et développent les capacités d'action, afin que les pays concernés sachent éviter une réédition de la situation d'urgence ou sachent y faire face efficacement si elle se reproduit. Dans le cas du plan de sauvetage du phoque moine méditerranéen, on a élaboré à cet effet un Plan national d'intervention fixant les engagements et les responsabilités des entités concernées au cas où une situation analogue surviendrait de nouveau. S'agissant des incendies de forêt en Indonésie, il est prévu d'étudier les causes profondes des incendies de forêt et d'examiner la question de savoir si le problème peut être traité dans le cadre du projet de moyenne envergure.

## ENSEIGNEMENTS

### *Pérennité*

13. L'expérience acquise dans le domaine de l'exécution des projets pendant l'exercice 99 a montré que les chances de pérennité des résultats seraient renforcées si, au cours de la mise en œuvre, on insistait fortement sur l'intégration des priorités nationales de développement aux objectifs d'environnement nationaux qui font l'objet du projet.

14. Pour cela, il faut améliorer la coordination institutionnelle entre les secteurs concernés au niveau national et veiller à ce que les institutions nationales chefs de file de l'exécution du projet ont les capacités et le pouvoir d'influer sur la politique dans d'autres secteurs clés. Si tous les projets financés par le FEM remplissaient ce critère, les chances de pérennité des résultats s'en trouveraient grandement renforcées.

### *Effet démultiplicateur*

15. La tenue de séminaires de formation régionaux et nationaux en liaison avec d'autres projets, et auxquels assistaient les participants de ces projets, a beaucoup contribué à élargir l'auditoire cible. Par exemple, le projet « Aspects économiques de la réduction des GES » a touché un plus vaste auditoire pendant les séminaires de formation, du fait qu'on y avait invité des participants des activités habilitantes du PNUD et du PNUE financées par le FEM.

16. Les informations scientifiques et les analyses fournies dans le cadre des projets du FEM ont donné aux Agents d'exécution les moyens d'assumer l'élaboration de stratégies et de plans d'action nationaux en se fondant sur les données réunies et analysées précédemment. C'est ce qui s'est produit dans le cas de plusieurs projets, tels que les études-pays sur la biodiversité, le projet du bassin

du Bermejo et l'élaboration d'une analyse-diagnostic transfrontière au titre de ce projet, et de l'évaluation de la biodiversité mondiale.

17. En outre, des projets comme « Établissement de pratiques optimales et diffusion des enseignements accumulés au sujet du problème posé au plan mondial par les espèces exotiques qui menacent la diversité biologique » permettent de dégager les pratiques les plus performantes et de mettre au point des systèmes d'alerte avancée qui aideront les parties concernées à identifier les zones importantes menacées par des espèces exotiques envahissantes et à adopter par la suite les pratiques les plus performantes pour faire face à ce problème dans les zones cibles. Il est indispensable que ces informations soient accessibles si l'on veut stimuler des mesures dans ce domaine, et on cherche activement à les publier sur le web, entre autres. Cependant, les informations collectées dans le cadre d'un grand nombre d'autres projets du PNUE financés par le FEM n'ont pas encore placé ce type de renseignements sur Internet, mais cela va être fait dans le courant du prochain exercice.

18. De plus, si l'on désire obtenir des résultats de bonne qualité, il ne faut pas négliger de faire appel à l'opinion de la communauté des spécialistes de l'environnement.

### *Participation des parties prenantes*

19. On a jugé qu'il était crucial de donner aux pays toute latitude pour établir la composition de leurs équipes nationales chargées de l'exécution des projets. Lorsque ces équipes regroupaient des représentants du gouvernement, des ONG et d'établissements

de recherche, comme dans le cas des études-pays sur la biodiversité et de l'étude des aspects économiques de la réduction des GES, le projet a été exécuté à un niveau où l'assistance technique était rapidement disponible au sein des équipes de chaque pays, ce qui a encore renforcé leur efficacité. Bien que, dans certains cas, il ait fallu plus de temps que prévu pour constituer ces équipes et que cela ait retardé l'exécution des projets, cet inconvénient a été compensé par une plus large participation des parties prenantes au processus, et donc par une plus grande efficacité dans l'exécution. Dans certains cas, ces équipes nationales ont continué à apporter leur soutien à l'exécution d'autres projets du même type.

### *Assistance technique*

20. L'existence de directives ou de méthodes standards concernant certains problèmes particuliers est utile aux pays confrontés à des questions épineuses. Ils ont besoin de conseils additionnels au sujet de questions telles que l'utilisation des mesures d'incitation et de l'évaluation économique pour atteindre les objectifs nationaux de développement et d'environnement.

21. Les projets portant sur plusieurs pays ont permis d'échanger des informations et de fournir une assistance technique pendant l'exécution. Il convient d'encourager ce type d'arrangement, à condition que l'on tienne dûment compte du fait qu'il faut plus longtemps pour amener plusieurs pays à participer à des activités conjointes que lorsqu'un seul pays est concerné. Les projets qui n'intéressent qu'un pays ne bénéficient pas de ce type de soutien, sauf s'il a été ajouté par la suite, comme dans le cas des Programmes de soutien aux activités habilitantes dans les domaines de la biodiversité et des changements climatiques.

## CONCLUSION

22. L'EEAP de 1999 a montré qu'il fallait mettre fortement l'accent, pendant l'élaboration et l'exécution des projets, sur la coordination institutionnelle entre les secteurs intéressés au niveau national. Il faut également veiller à ce que les institutions nationales prenant la direction de l'exécution des projets aient les capacités et le pouvoir nécessaires pour influencer sur la politique suivie dans les autres secteurs clés, si l'on veut que les questions relatives à l'environnement mondial soient pleinement prises en compte dans les ordres du jour et plans nationaux de développement.

23. Il faut identifier des questions et des processus importants, notamment l'évaluation économique et le recours aux incitations, par exemple, pour déterminer de quels types de conseils les pays ont besoin, sous forme de méthodologies ou de panoplies d'outils.

24. En outre, les projets doivent être conçus de manière que leur mise en œuvre fasse intervenir simultanément des ONG, des établissements scientifiques et des organismes officiels, qui peuvent apporter chacun leur point de vue propre et puiser dans leur expérience. Qui plus est, les projets doivent être élaborés sur la base d'une information et d'analyses scientifiques solides. Les propositions de projets doivent donc comprendre un volet scientifique bien charpenté si l'on veut que leur exécution pratique donne les résultats souhaités.

25. Lorsque les projets permettent de dégager des pratiques optimales, des directives et des méthodologies sur des questions importantes ou critiques, il importe de les diffuser si l'on veut tirer pleinement parti des avantages de ces projets pour l'environnement mondial. On ne saurait trop insister sur l'importance de l'accès à des informations et de leur diffusion, en particulier sur internet, qui est l'un des principaux moyens de diffusion de ce type d'information.

## ANNEXE C3

# PORTEFEUILLE FEM DE LA BANQUE MONDIALE

## EXAMEN DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS 1999

### LA PROCÉDURE ET LES MÉTHODES D'EXAMEN DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS

1. Le portefeuille du FEM fait désormais partie intégrante de l'examen annuel de la performance du portefeuille de la Banque (ARPP) dans le cadre des « Programmes spéciaux gérés par la Banque », qui englobent le Protocole de Montréal, le programme pour la Cisjordanie et Gaza et le programme de garanties. L'examen annuel de la performance du portefeuille de la Banque, qui est effectué sous la direction du Groupe d'assurance de la qualité de la Banque (QAG), est relié à présent aux activités permanentes du QAG, principalement par le biais des évaluations de la qualité initiale et de la supervision. La gestion du portefeuille est devenue une activité permanente et tournée vers l'avenir, exécutée par les « régions » opérationnelles de la Banque et, de plus en plus, par les « réseaux » thématiques. L'ARPP a pour but de fournir rapidement des analyses et des interprétations des données pour aider les régions à gérer leur portefeuille. Il n'y a pas de documentation à préparer pour l'ARPP, qui est réalisé entièrement à partir des dossiers utilisés par les régions elles-mêmes pour gérer leur propre portefeuille.

3. L'ARPP a débuté en mai 1999 par de larges consultations sur l'ampleur et l'approche

de l'examen mené initialement dans les régions opérationnelles et les services essentiels de la Banque, puis avec un sous-comité du Conseil des administrateurs de la Banque. Ce processus s'achèvera par la présentation d'un rapport au Conseil de la Banque fin septembre 1999.

3. À la Banque, l'EEAP est effectué selon les mêmes principes et la même méthode que l'ARPP, puisqu'il a été convenu que les activités du FEM faisaient partie des opérations courantes de la Banque. Le processus de l'EEAP est géré par le pôle de coordination ENV FEM, avec le concours des coordonnateurs régionaux et des équipes de projet.

4. S'agissant des projets du FEM gérés par la Banque (voir la définition par. 6), l'analyse de la composition et de la performance du portefeuille est fondée sur les Rapports d'avancement des projets. C'est la première fois que ces rapports serviront également de rapports de projet individuels pour l'EEAP. On notera que ce sont des documents produits électroniquement, ne contenant qu'un minimum de texte, afin que la direction de la Banque puisse se rendre compte « d'un coup d'œil » de l'état d'avancement du projet et se concentrer sur les aspects importants, principalement grâce au barème de notation concernant la réalisation des objectifs de développement, le déroulement de l'exécution et des facteurs de risque particuliers au projet considéré. Cette méthode simplifiée a été adoptée par la Banque pour que les ressources soient affectées à la supervision active des projets et non pas à la rédaction de longs

rapports. Les organismes d'exécution, la SFI et la BID, dont les rapports de supervision/suivi ne peuvent être incorporés aux systèmes de rapports de la Banque, ont été invités à fournir les renseignements nécessaires à la préparation de l'EEAP, conformément aux dispositions en vigueur entre eux et la Banque.

5. La méthode suivie pour évaluer la performance des projets durant l'exercice 99 est celle employée dans le rapport annuel sur la performance du portefeuille. Pour chaque projet, on note l'avancement de l'exécution (AE) et la réalisation probable des objectifs de développement (OD). Pour les opérations du FEM, on note aussi la réalisation des objectifs mondiaux (OM). La santé du portefeuille est mesurée en fonction des *projets à risque*, notion qui englobe les projets à problèmes *effectifs et potentiels*. Les projets à problèmes *effectifs* sont ceux qui sont jugés insatisfaisants ou très insatisfaisants du point de vue de l'AE ou de la réalisation des OD/OM. Les projets à problèmes *potentiels* sont ceux qui, tout en étant jugés satisfaisants par les services, présentent certains aspects comme le financement de contrepartie, la qualité de la gestion du projet, la gestion financière, etc., qui sont moins bien notés et dont on sait d'expérience qu'ils risquent de poser problème. On utilise un indice de réalisme<sup>1</sup>, permettant de déceler l'optimisme excessif dans les notations (auquel cas l'indice est bas), et un indice de dynamisme, qui montre si des dispositions sont prises à temps pour améliorer, restructurer ou clore les projets à problèmes (il est souhaitable que ce taux soit élevé ou en hausse). La Banque suit aussi un certain nombre de facteurs liés à la gestion et à l'impact du portefeuille, qui sont vérifiés a posteriori. Ce sont le « décalage », c'est-à-dire l'écart entre les évaluations courantes et les évaluations ex post des résultats des projets, et les contradictions entre les notations d'ensemble et les notations spécifiques, et la part des « résultats satisfaisants », qui est fondée sur la confirmation par le

Département de l'évaluation des opérations (OED) qu'un projet a été mené à bien. L'exercice 99 est le premier pour lequel il a été possible d'effectuer des analyses du « décalage » et des « résultats satisfaisants » pour le portefeuille du FEM géré par la Banque.

## TAILLE ET COMPOSITION DU PORTEFEUILLE

6. L'analyse du portefeuille présentée ci-après envisage le portefeuille sous trois angles différents. Le *portefeuille Banque-FEM* comprend tous les projets gérés directement par la Banque et ceux qui sont gérés par la SFI, la BID et la BAD (par. 7-8, 9, 10, 11, 15 et 16), qui sont des « organismes d'exécution » ayant conclu des arrangements avec la Banque en sa qualité d'Agent d'exécution, suivant la définition de l'Instrument du FEM. Le *portefeuille géré par la Banque* comprend les opérations approuvées et gérées par la Banque : c'est la performance de ce portefeuille que l'on compare à celle de l'ensemble du portefeuille de la Banque (du point de vue des décaissements, des projets à risques, etc.), de sorte que l'analyse porte sur des résultats comparables (par. 13, 14 et 18). L'EEAP de l'exercice 99 rassemble tous les projets figurant dans le portefeuille FEM de la Banque, qui étaient en cours depuis au moins 12 mois au 30 juin 1999 (par. 12, 19 et 20). Les projets de moyenne envergure ont été pris en compte dans l'analyse de la taille et de la composition du portefeuille. Lorsqu'ils ont été lancés, ces projets étaient considérés comme un programme « pilote » par la Banque et n'ont pas été incorporés aux systèmes de rapports ou de suivi du portefeuille. Le Conseil de la Banque a été informé que des mesures seraient prises pour que tous les systèmes englobent ces projets à compter de l'exercice 00. Étant donné que la méthode de

1 Rapport des projets à problèmes effectifs au nombre total de projets à risques.

notation OD/AE ne s'applique pas aux projets de moyenne envergure, ils n'ont pas été pris en compte dans l'analyse de cette année.

7. À la fin du mois de juin 1999, le Conseil du FEM avait inscrit aux programmes de travail un total de 147 projets administrés par la Banque mondiale, la SFI, la BID et la BAD, et financés par des subventions à hauteur de 1 450 millions de dollars. Six de ces projets ont été abandonnés et trois ont été subdivisés en deux opérations distinctes pour tenir compte des besoins du pays et de la conception des opérations. Il reste donc 144 projets au total. Le Conseil/PDG avaient approuvé au total 24 projets de moyenne envergure à la fin de l'exercice 99, pour une valeur de 18,2 millions de dollars. La direction de la Banque, de la SFI, de la BAD et de la BID avaient approuvé 106 projets de grande envergure et 17 projets de moyenne envergure au 30 juin 1999, pour des montants respectifs de 1 076,5 millions de dollars et 13 millions de dollars.

8. Douze opérations de grande envergure, d'une valeur de 110,5 millions de dollars et 15 projets de moyenne envergure, d'une valeur de 11,6 millions de dollars ont été approuvés par les directions de la Banque, de la SFI et de la BAD pendant l'exercice 99. Neuf projets sont sortis du portefeuille pendant l'année<sup>2</sup>, laissant un portefeuille actif de 99 projets (82 de grande envergure et 17 de moyenne envergure), d'une valeur de 949,9 millions de dollars (936,9 millions de dollars et 13 millions de dollars). Cela représente une augmentation de 6,5 % du nombre des projets et une hausse de 2 % des engagements à la fin de l'exercice 98. Cette croissance relativement faible tant du nombre que de la valeur des projets du portefeuille Banque-FEM tient à deux facteurs : 1) le nombre de nouveaux

projets et celui de projets clos est presque identique pour les projets de grande envergure ; et 2) le nombre des projets de moyenne envergure a sensiblement augmenté, mais le montant moyen du financement n'atteint que 870 000 dollars. Treize projets du FEM-1<sup>3</sup> et 25 projets du FEM-2 n'avaient pas encore été approuvés par les directions de la Banque et de la SFI à la fin du mois de juin 1999. Sept projets de moyenne envergure approuvés par le PDG au deuxième semestre de l'exercice 99 n'avaient pas encore été approuvés par la Banque.

9. La région Europe et Asie centrale reste celle qui absorbe le plus grand nombre de projets de grande envergure (20, soit 24 %) du portefeuille, l'Asie (de l'Est et du Sud) arrivant en tête pour le volume des engagements (310,3 millions de dollars, soit 33 %). Par suite de la clôture d'un nombre relativement élevé de projets dans les régions Europe et Asie centrale (ECA) et Amérique latine et Caraïbes (LCR), le nombre total de projets de grande envergure a en fait diminué dans ces deux régions. Cependant, LCR administre 10 des 17 nouveaux projets de moyenne envergure approuvés à ce jour. Une réserve substantielle de projets de moyenne envergure et de grande envergure en cours de préparation devrait donner lieu à une expansion considérable du portefeuille de la région.

10. La diversité biologique regroupe 39 projets de grande envergure, soit 39 % du portefeuille, et environ 77 % du portefeuille de projets de moyenne envergure, tant pour le nombre que pour la valeur des projets. Les changements climatiques sont passés en tête des projets de grande envergure, du point de vue de la valeur des engagements (365,8 millions de dollars, ou 39 %). Le montant global des engagements au titre des projets de grande envergure a fléchi par rapport à l'exercice 98 dans les deux domaines

---

2 Deux projets qui avaient été présentés comme clos pendant l'exercice 98 dans l'EEAP précédent ont depuis été prolongés. Conformément à l'usage suivi par la Banque depuis l'exercice 98, les projets clos au cours de l'exercice considéré sont exclus de toutes les analyses.

3 Par projets du FEM-1, on entend les projets approuvés par le Conseil ou le PDG avant juillet 1998.

d'intervention, par suite de l'accroissement du nombre de projets clos, combiné à un recul des nouvelles approbations. On observe une tendance analogue à la stabilisation dans la taille de l'ensemble du portefeuille de prêts de la Banque (quoiqu'elle s'accompagne dans ce cas d'une baisse de la valeur réelle des engagements), imputable à la diversification des instruments de prêt et au dégraissage du portefeuille. En ce qui concerne le portefeuille de projets du FEM, le ralentissement du rythme des approbations par la direction ne devrait pas constituer un phénomène durable, car il est lié à un accroissement des arrivées plus en amont du programme de travail, qui fait suite aux transformations des méthodes de travail convenues pendant l'exercice 97.

11. Pendant l'exercice 99, l'âge moyen des projets inscrits au portefeuille Banque-FEM était de 2,7 ans, comme pendant l'exercice 98. La « jeunesse » persistante du portefeuille tient à deux facteurs : 1) les fortes expansions enregistrées pendant les exercices 97 et 98, et 2) le fait que la plupart des projets s'achèvent dans les délais prévus. La plupart des projets du FEM s'achèvent à l'issue de la période initialement prévue et, lorsqu'une prolongation est nécessaire, elle ne dépasse pas un an. Les prolongations de projets (au-delà de huit ans) restent un problème pour l'ensemble du portefeuille de la Banque, mais pas pour les projets du FEM. Des domaines d'intervention plus circonscrits, une conception plus ciblée des opérations et/ou des mesures plus décisives de la part de ceux qui exécutent les projets ou des équipes de la Banque qui supervisent les activités expliquent peut-être la durée de vie réelle plus courte des opérations du FEM.

## PERFORMANCE DU PORTEFEUILLE

12. Parmi les opérations approuvées, une subvention du FEM gérée par la BAD, une subvention gérée par la BID, sept financements gérés par la SFI et 72 autres administrés par la Banque, dont sept projets de moyenne envergure,

étaient en vigueur et en activité à la fin du mois de juin 1999. Cinquante-six des projets correspondant à ces financements (tous de grande envergure) étaient en cours depuis plus de 12 mois et font donc partie des activités couvertes par l'EEAP de 1999. Les projets de moyenne envergure sont trop récents pour y figurer.

13. Un nombre substantiel de projets est désormais assorti d'indicateurs de suivi. Alors qu'à la fin de l'exercice 98, seuls 33 % du portefeuille géré par la Banque (c'est-à-dire les projets approuvés et supervisés par la Banque, voir par. 5 ci-dessus) comportaient des indicateurs, à la fin de l'exercice 99, ce pourcentage était passé à 88 %. Les indicateurs de suivi exigés par les rapports d'avancement des projets sont ceux qui concernent la réalisation de l'objectif mondial (indicateurs de réalisation des buts). Dans la réalité, les équipes de projets fournissent généralement des indicateurs à plusieurs niveaux du cadre logique. Il conviendrait à l'avenir que les indicateurs deviennent plus sélectifs et plus fiables.

## Décaissements

14. Pendant l'exercice 99, les décaissements effectués au titre des 65 financements administrés par la Banque et entrés en vigueur ont totalisé 93,8 millions de dollars, soit une hausse de 32 % par rapport aux décaissements cumulés enregistrés à la fin de l'exercice 98. Ce chiffre représente une hausse substantielle (28 %) des décaissements par rapport à l'exercice 98 (73 millions de dollars), reflète le redressement de la région Asie de l'Est (particulièrement de la Chine) après le plus gros de la crise financière, ainsi que le décollage de plusieurs des projets les plus ambitieux d'infrastructure dans le domaine des changements climatiques (Utilisation de la chaleur résiduelle à Kyjov, Chaudières industrielles en Chine, Conversion du charbon au gaz en Pologne) et certains projets d'élimination des substances nocives pour l'ozone (Bulgarie, Pologne, Russie). Le taux

de décaissement<sup>4</sup> (18,1 %) a amorcé une reprise après être tombé à 14,4 % pendant l'exercice 98. Cette chute tenait en partie à la crise financière mondiale, mais surtout de la hausse vertigineuse enregistrée dans les nouveaux engagements pendant les exercices précédents. Le ratio des décaissements au titre de l'ensemble du portefeuille de la Banque s'est stabilisé aux alentours de 20 % au cours des trois derniers exercices. Le montant décaissé au titre des financements du FEM administrés par la Banque équivaut à 41 % des financements engagés, soit une hausse considérable par rapport à l'exercice 98.

15. Les décaissements effectués au titre du portefeuille FEM de la Banque se sont élevés au total à 101 millions de dollars pour l'exercice 99, contre 75,7 millions de dollars pour l'exercice 98, soit une progression de 33 % qui s'explique en partie par l'activité de la Banque, comme indiqué ci-dessus, mais également par les décaissements substantiels effectués au titre des opérations de la SFI. En dépit des bons résultats de l'exercice, en valeur nominale, on note des retards de 50 % dans les décaissements par rapport aux estimations de l'évaluation, au titre 27 opérations (36 % des financements entrés en vigueur au titre de projets de grande envergure). Ces retards sont dus à des raisons très diverses (retard dans l'entrée en vigueur, dans la passation des marchés, changements de gouvernement, crise financière en Asie et en Russie, longueur de la période de gestation des réformes juridiques et des réformes), sans qu'on puisse mettre en avant un facteur particulier. Un petit nombre de projets ont surmonté leurs difficultés initiales et rattraperont leur retard important,

mais le plan de décaissement de beaucoup d'entre eux devra être révisé officiellement pour suivre un calendrier plus réaliste sur le reste de la période d'exécution.

16. Près de la moitié des opérations arrivées dans le portefeuille pendant l'exercice 99 ont été approuvées au dernier trimestre de l'exercice et n'étaient pas entrées en vigueur (c'est-à-dire n'avaient pas satisfait aux conditions préalables au décaissement) au 30 juin. Pour les projets approuvés avant le dernier trimestre, les délais d'entrée en vigueur ont été très variables (entre 3 et 8,5 mois), si bien qu'il est difficile de déceler une tendance à cet égard. Ce qui est certain, c'est qu'un nombre croissant de projets dépassent le délai normal de trois mois entre l'approbation et le premier décaissement<sup>5</sup>. Sept projets ont pris neuf mois ou plus pour entrer en vigueur. Trois ont déjà compensé leur retard et deux devraient démarrer normalement cette année.

### *Avancement de l'exécution et réalisation des objectifs de développement*

17. On a vu plus haut, au paragraphe 5, comment la Banque évalue l'avancement de l'exécution et la réalisation des objectifs de développement ou des objectifs mondiaux.

18. Le nombre des projets à problèmes a considérablement baissé par rapport à l'exercice 98, où l'on en dénombrait 12. Sur les 82 projets du portefeuille administré par la Banque, seuls cinq (soit 6 % du nombre de projets et 12 % du volume des engagements) ont été notés insatisfaisants du point de vue de l'avancement

---

4 Il s'agit du montant des décaissements nets en cours d'année rapporté au solde non décaissé en début d'exercice. Pour éviter de surestimer la performance, les calculs de la Banque ne tiennent pas compte des projets financés par les fonds fiduciaires (Fonds fiduciaire pour le Bhoutan, Fonds fiduciaire pour les zones protégées au Pérou, MBIFCT en Ouganda, Fonds brésilien pour la biodiversité et Programme restructuré de zones protégées au Mexique, pour lesquels le montant intégral a été décaissé dès l'entrée en vigueur du financement).

5 Cela semble constituer un nouveau problème pour le portefeuille ordinaire de la Banque également ; l'ARPP a recommandé que le Département juridique étudie les causes de retard dans l'entrée en vigueur.

de l'exécution (AE) ou de la réalisation des objectifs de développement (OD), ou des deux, et donc classés dans la catégorie des « projets à problèmes ». Pour l'ensemble du portefeuille de la Banque, ces chiffres sont de 14 % pour le nombre de projets et de 16 % pour le volume des décaissements.

19. Sur les 56 opérations faisant l'objet de l'EEAP de l'exercice 99, seuls cinq des projets administrés par la Banque (soit 9 % du nombre de projets) sont classés comme projets à problèmes. Par comparaison, ces chiffres étaient respectivement de cinq dans l'EEAP de 1998 (62 projets) et de huit dans l'EEAP de 1997 (49 projets). Pour les projets qui ont été notés insatisfaisants du point de vue de l'avancement de l'exécution, les problèmes les plus fréquents se sont posés dans le domaine de la gestion du projet, de la volonté du gouvernement et du suivi et de l'évaluation.

20. Le nombre des projets à risques (projets à problèmes effectifs et potentiels, soit 11 projets dans ce cas) représente 15 % du nombre des projets et 14 % du volume des engagements, contre 19 % et 20 %, respectivement, pour l'ensemble du portefeuille de la Banque. Cette amélioration est due en grande partie à la clôture de projets à problèmes. Presque toutes les régions ont joué un rôle dans cette amélioration remarquable (pendant l'exercice 98, les projets à risques représentaient 21 % du nombre des projets et 23 % de la valeur des engagements). L'Asie de l'Est, l'Amérique latine et les Caraïbes, et le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord sont les régions qui ont déployé les efforts les plus notables pour s'attaquer aux problèmes d'exécution et pour les résoudre.

21. À la fin de l'exercice 99, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque avait analysé 12 opérations administrées par la Banque qui s'étaient achevées. L'OED a estimé que seules deux d'entre elles (15 %) étaient sorties du portefeuille avec des résultats insatisfaisants à la marge ou insatisfaisants. Pour l'ensemble du portefeuille de la Banque, en revanche, cet indicateur est monté à 21 % pendant l'exercice

99. Le ratio net de décalage (tel qu'il est défini au par. 5) était également de 15 %, soit un peu plus que le ratio Banque de 12 %, la Banque et le FEM étant tous deux bien en dessus de l'objectif de l'exercice 99 (5 %). Ce ratio de décalage relativement élevé indique que la qualité de la notation des projets ne fait pas l'objet d'une attention suffisante.

### *Gestion du portefeuille*

22. Les projets du FEM sont soumis à des examens à mi-parcours, comme tous les projets de la Banque. Ces examens sont effectués dans le cadre de la supervision du projet et leurs conclusions peuvent être consignées dans des rapports d'examen à mi-parcours lorsqu'il en résulte des changements de fond. L'examen à mi-parcours du projet de chauffage solaire de l'eau en Tunisie a servi à déterminer les progrès accomplis à la suite d'une restructuration effectuée précédemment. Aucun examen à mi-parcours n'a donné lieu à une restructuration.

23. Comme on l'a noté au paragraphe 20 ci-dessus, la baisse du nombre des projets à risques et des projets à problèmes va de pair avec une progression de l'indice de dynamisme, qui est passé de 40 % pendant l'exercice 98 à 83 % pendant l'exercice 99. Cela révèle une amélioration sensible dans la façon de traiter les projets à problèmes. Par contre, l'indice de réalisme est tombé de 71 % pendant l'exercice 98 à 45 % pendant l'exercice 99. La faiblesse du ratio de réalisme et le niveau élevé du ratio de décalage indiquent que les équipes de projets doivent s'attacher avec plus de diligence à dépister les problèmes d'exécution potentiels, à en tenir compte dans la notation des projets et à prendre des mesures aussitôt que possible pour éviter que les projets ne tombent dans la catégorie « à problèmes ».

24. Un plus grand nombre d'opérations du FEM ont été incluses dans les activités ordinaires d'assurance de la qualité du QAG pendant l'exercice 99 :

- Sept opérations du FEM figuraient dans l'échantillon de 200 opérations de la Banque examinées pour la troisième évaluation rapide de la qualité de la supervision, ce qui représente quelque 10 % du portefeuille actif du FEM, proportion analogue à celle de l'ensemble des projets de la Banque.
- Trois opérations du FEM figuraient dans un examen de la qualité initiale effectué sur un échantillon de 100 opérations de la Banque pendant l'exercice. Le projet COREMAP financé par le FEM et la Banque en Indonésie a été cité parmi les dix meilleurs exemples de qualité initiale.

Il est prévu d'encourager le QAG à examiner un plus large échantillon d'opérations du FEM ou d'effectuer des évaluations portant exclusivement sur des opérations du FEM dans son programme d'activité futur.

25. Les résultats de cet exercice montrent que la gestion du portefeuille s'est fortement améliorée, mais il ne faut pas en rester là. Bien que les opérations du FEM soient intégrées aux systèmes de rapports du système d'information sur les opérations depuis deux ans, elles ne sont pas prises en compte dans les systèmes de gestion du portefeuille ni dans les systèmes informatisés de suivi de la qualité du QAG utilisés par les régions dans leurs activités courantes de gestion de leur portefeuille. L'adoption du logiciel SAP par la Banque comblera les lacunes, si bien que le portefeuille du FEM sera pleinement intégré pour l'exercice 00.

## LEÇONS SE DÉGAGEANT DES OPÉRATIONS DU FEM

26. La démarche utilisée par la Banque mondiale pour gérer son portefeuille est une source abondante d'informations et d'analyses permettant de tirer les enseignements des projets du FEM. Étant donné que le portefeuille du FEM est intégré aux travaux du Groupe d'assurance de la qualité et aux examens du portefeuille effectués par les directions régionales, on dispose de plusieurs instruments qui complètent la présentation de l'EEAP au FEM. Ce sont notamment le Rapport annuel sur la performance du portefeuille, les évaluations de la qualité initiale, les évaluations rapides de la qualité de la supervision, les Plans régionaux d'amélioration de la qualité et les examens des Rapports de fin d'exécution (RFE) et les évaluations effectués par le Département de l'évaluation des opérations.

27. La Banque est également déterminée à mieux appliquer les enseignements de l'expérience à l'élaboration de nouveaux projets et à la gestion du portefeuille, et en particulier à améliorer la qualité initiale et celle de la supervision. Dans cette perspective, elle prépare un Plan de gestion du savoir concernant les opérations du FEM, qui organisera et diffusera de façon plus systématique les enseignements et les bonnes pratiques, facilitera la formation et tiendra des dossiers sur les opérations auxquels pourront se référer les équipes de projets.

*Résumé des conclusions tirées des évaluations des projets Banque-FEM par le Groupe d'assurance de la qualité pendant l'exercice 99*

28. À compter de février 2000, neuf projets du FEM<sup>6</sup> avait été inclus dans l'Évaluation de la qualité initiale du QAG, et huit<sup>7</sup> avaient fait l'objet d'une Évaluation rapide de la qualité de la supervision.

29. Les Évaluations de la qualité initiale portent sur les aspects suivants des projets :

- a) Conception, objectifs et approche des projets : les projets Banque-FEM ont été jugés satisfaisants ou très satisfaisants.
- b) Aspects techniques et économiques : les projets Banque-FEM ont été jugés satisfaisants ou très satisfaisants.
- c) Aspects environnementaux : les projets Banque-FEM ont été jugés satisfaisants ou très satisfaisants.
- d) Pauvreté et aspects sociaux : la plupart des projets ont été jugés satisfaisants, sauf un petit nombre, considérés comme « marginaux ».
- e) Gestion financière : la plupart des projets ont été jugés satisfaisants ou très satisfaisants.
- f) Analyse des capacités institutionnelles : les projets Banque-FEM ont été jugés pour la

plupart satisfaisants, sauf un petit nombre considérés comme « marginaux ».

- g) Préparation à la mise en œuvre : presque tous les projets ont été jugés satisfaisants ou très satisfaisants.
- h) Apport et méthodes de la Banque : presque tous les projets ont été jugés satisfaisants.

30. Les évaluations de la qualité initiale ont fait ressortir qu'il fallait échelonner soigneusement l'aide fournie aux clients, fixer des points de repère et s'attacher à des résultats vérifiables plutôt qu'à des plans et à des promesses, réunir des informations sectorielles de base pendant la préparation et veiller à la coordination entre les bailleurs de fonds. L'expérience des projets du FEM montre également que la protection de l'environnement (y compris les questions relatives à la diversité biologique et aux changements climatiques) et la gestion des ressources naturelles doivent être intégrées aux stratégies nationales et sectorielles si l'on veut que le pays s'approprie les projets et que ceux-ci atteignent leurs objectifs.

31. Les Évaluations rapides de la qualité de la supervision portent sur quatre aspects des projets :

- a) Attention accordée à l'effet sur le développement : la plupart des projets ont été jugés satisfaisants ou très satisfaisants.
- b) Supervision des aspects fiduciaires : tous les projets sauf un sont été jugés satisfaisants.

6 Péninsule du Cap en Afrique du Sud, PAMUS en Ouganda, Régénération et gestion des récifs coralliens en Indonésie, Chaleur résiduelle à Kyjov en République tchèque, Gestion des déchets solides en Lettonie, Biodiversité en Roumanie, Substances menaçant l'ozone en Ukraine, Projet régional de la mer Rouge et Biodiversité aquatique au Bangladesh.

7 Gestion des zones humides côtières au Ghana, Chaudières industrielles à haut rendement en Chine, Élimination des substances menaçant l'ozone en Russie, Fonds pour la biodiversité au Brésil, Projet de biodiversité au Honduras, Golfe d'Aqaba en Jordanie, Lutte contre la pollution en Méditerranée et Chauffage solaire de l'eau en Tunisie.

- c) Adéquation des apports et des méthodes au niveau de la supervision : la plupart des projets ont été jugés satisfaisants ou très satisfaisants.
- d) Réalisme de la notation de la performance des projets : la plupart des projets ont été jugés satisfaisants, mais certains ont été jugés très satisfaisants et d'autres marginaux.

32. Les Évaluations rapides de la qualité de la supervision des projets du FEM administrés par la Banque soulignent que les responsables régionaux de la Banque doivent s'attacher à résoudre des problèmes génériques qui pourraient nuire à l'exécution des projets. Il est particulièrement important que la direction fournisse un appui solide dans le cadre des opérations menées conjointement avec d'autres agents d'exécution, afin de résoudre les questions institutionnelles et méthodologiques. Les rapports de QAG soulignent aussi qu'il faut évaluer avec plus de lucidité l'appropriation par les clients et les risques des projets, et qu'il faut aussitôt que possible des mesures concrètes pour remédier aux défaillances et pour pallier les risques.

### *Synthèse des enseignements tirés des résumés d'évaluation des RFE pendant l'exercice 99*

33. Voici ci-dessous quelques-uns des enseignements les plus généralement applicables retirés par l'OED :

- a) Même lorsque les objectifs institutionnels des projets ont été atteints, les impacts peuvent en être amoindris si l'on n'accepte pas comme il convient les principales implications concernant l'action gouvernementale.
- b) Les activités de décentralisation porteront leurs fruits au niveau sectoriel, en particulier pour l'environnement,

lorsqu'elles s'inscriront dans le cadre d'une volonté politique clairement exprimée et seront accompagnées par une réaffectation correspondante des ressources budgétaires et du pouvoir de mobilisation des ressources.

- c) L'absence de points de repère et de suivi rigoureux des résultats peut amoindrir la valeur de démonstration des projets, et limiter en outre les possibilités d'enrichissement des connaissances et de transposition.
- d) On peut améliorer la transposabilité des projets en prenant leurs résultats en compte dans les orientations aux niveaux national, régional et local.

### *Pérennité de la préservation de la diversité biologique*

34. L'expérience de la Banque confirme que le débat ne doit plus porter sur « la pérennité des projets de biodiversité », mais sur « la pérennité de la préservation de la biodiversité », étant entendu que c'est là l'objectif visé par les projets du FEM, selon une démarche fondée sur des approches à long terme. Le FEM devra continuer à expérimenter des instruments financiers innovants dans ce domaine, et adopter des modèles de projets plus souples, qui permettent d'utiliser une approche plus itérative pendant l'exécution.

35. L'expérience des projets du FEM administrés par la Banque prouve que la pérennité de la préservation de la biodiversité dépend de l'existence d'une volonté politique à tous les niveaux : national, régional et local. Il est clair, en outre, que dans bien des cas, il serait utopique de croire que la préservation de la biodiversité—un bien public—s'autofinancera. On a constaté d'après plusieurs projets que l'inclination à payer le bien public est une question d'évaluation, mais pas seulement d'évaluation économique. La question est aussi liée à la qualité de la vie ou à la valeur du

patrimoine national. Il s'ensuit que pour assurer la pérennité, il est indispensable de sensibiliser la population et de lui inspirer un sentiment de fierté envers le patrimoine naturel, car c'est de cette manière qu'on créera un environnement politique propice à la préservation de la biodiversité. À long terme, les options les plus prometteuses dans ce domaine consistent à rechercher des synergies entre la préservation et la mise en valeur, en intégrant l'une à l'autre, par exemple, en préservant la forêt d'un bassin versant pour protéger les réseaux d'irrigation et lutter contre les inondations.

36. L'un des grands enseignements fournis par le portefeuille de la biodiversité est que les conditions nécessaires à la pérennité de la préservation de la diversité biologique ne sont pas les mêmes partout. Par exemple, la décentralisation peut être un élément de réponse dans de nombreux pays, mais dans certains autres, les grandes orientations sont telles que la décentralisation accroît les pressions sur les forêts et les ressources naturelles. De même, les droits fonciers peuvent influencer soit dans un sens, soit dans l'autre. Les équipes de projets de la Banque sont confrontées à des défis d'ordre méthodologique lorsqu'elles doivent définir ce qui constitue un degré admissible de perte de biodiversité et les conséquences que cela pourrait avoir. Il faut en outre trouver des cas où une répartition équitable des avantages favorise la réalisation des objectifs de préservation, et démontrer comment, où et dans quelles conditions la gestion de la biodiversité par la population locale se traduit par des résultats plus durables.

### *Questions liées à la foresterie*

37. L'Examen de la politique forestière et le document de référence sur le portefeuille forestier du FEM administré par la Banque ont donné à la Banque une occasion utile de faire le point sur les enseignements retirés et d'identifier les opportunités et les contraintes liées à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets visant à préserver la diversité biologique des forêts. Les aspects ci-dessous sont

particulièrement pertinents pour les opérations du FEM :

- a) La Banque doit faire davantage en dehors des zones protégées. La déclaration suivant laquelle « pour protéger efficacement les forêts, il faudra que les investissements effectués dans le cadre des projets dépassent la préservation de la zone protégée actuellement et de la zone tampon, pour s'appliquer à des écosystèmes beaucoup plus vastes de forêts aménagées et reliées entre elles » représente une innovation majeure dans un domaine où la Banque entend développer considérablement ses activités.
- b) La Banque doit renforcer sensiblement ses efforts en faveur d'une utilisation durable, notamment de l'exploitation durable des forêts. La Banque et le FEM devront nouer à cet effet un partenariat actif, et trouver des moyens efficaces de soutenir une exploitation durable faisant partie intégrante de la panoplie de la préservation.
- c) Le secteur privé doit participer plus activement à la protection de la biodiversité. La Banque examine des moyens de développer sa collaboration avec la SFI dans ce domaine.
- d) La Banque a conscience qu'il faut déployer des efforts plus rigoureux pour établir des systèmes de suivi et d'évaluation mesurant non seulement les produits des projets, mais également leur impact sur la conservation. Les nouveaux projets en cours d'instruction mettent l'accent sur cet aspect.
- e) L'expérience de la Banque révèle que l'intégration aux opérations ordinaires est un processus de longue haleine et que, en dépit des progrès substantiels accomplis, il reste beaucoup à faire. Il

serait bon, en particulier, de mieux rattacher le programme pour le secteur forestier aux objectifs de développement plus généraux. Un grand nombre de ces enseignements sont en cours d'application, par exemple dans le processus de la SAP et dans l'élaboration du Cadre programmatique pour la biodiversité au Mexique.

- f) Il est devenu évident qu'il faut dissocier les aspects suivants : i) les avantages pour l'environnement mondial, ii) les avantages à l'échelon national sur les moyen et long termes, iii) les avantages à l'échelon national sur les court et moyen termes qui ne sont pas capturés par les marchés, et iv) les avantages à l'échelon national qui sont profitables à court terme. En opérant une distinction entre ces types d'avantages, on démontrera que la plupart des avantages provenant de la conservation des forêts se concrétisent au niveau national, même s'ils ne sont pas capturés immédiatement par les marchés. Sur le plan des opérations, cela signifie que l'intégration aux activités courantes, en sus des transferts de ressources internationales, offre un moyen efficace de préserver les forêts.
- g) Le FEM a puissamment aidé la Banque à conserver un rôle actif dans le programme forestier. Cela tient, entre autres, aux raisons suivantes : i) le fait que le FEM a exercé un effet de

catalyseur dans le renforcement du dialogue avec les pays ; ii) le fait que le FEM a ouvert de nouvelles perspectives pour l'identification de projets ou de secteurs dans de nouveaux domaines ; iii) le fait que l'existence du FEM a sensibilisé la Banque à l'importance de la biodiversité et des forêts ; et iv) le fait que le FEM a encouragé l'intégration aux opérations courantes en obligeant le personnel à renforcer certaines compétences.

### *Questions relatives à la gestion du portefeuille*

38. Le problème opérationnel essentiel qui a été signalé pendant l'exercice 99 est que les projets du FEM doivent être pleinement intégrés aux stratégies régionales d'amélioration de la qualité, et que celles-ci doivent leur être appliquées à 100 %, au point que les projets du FEM doivent être absorbés dans les examens nationaux et sectoriels. C'est de cette manière que les projets du FEM et les équipes qui en sont chargées seront assurés de la participation des responsables sectoriels et du soutien technique nécessaire et qu'ils satisferont aux normes de service de la Banque pour les rapports sur l'avancement des projets. L'ARPP recommande en particulier que les régions Afrique et Europe et Asie centrale réexaminent leurs procédures internes concernant le portefeuille du FEM, de façon à s'assurer que les projets à risques recevront toute l'attention voulue de la part de la direction.