



**NATIONS
UNIES**



**Convention-cadre sur les
changements climatiques**

Distr.
GÉNÉRALE

FCCC/SBI/2002/14
11 septembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

ORGANE SUBSIDIAIRE DE MISE EN ŒUVRE

Dix-septième session

New Delhi, 23-29 octobre 2002

Point 5 c) de l'ordre du jour provisoire

MÉCANISME FINANCIER

EXAMEN DU MÉCANISME FINANCIER

Rapport de synthèse

Note du secrétariat*

Résumé

Le présent document fait la synthèse des vues des Parties concernant le deuxième examen de l'efficacité du mécanisme financier de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et des résultats obtenus par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) en tant qu'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme. Bien que l'examen porte sur la période allant de 1999 à 2002, on y trouve un rappel des activités financées par le FEM depuis sa création en 1991. L'évaluation de l'efficacité du mécanisme financier a été effectuée selon les critères énumérés à l'annexe de la décision 3/CP.4, parmi lesquels on peut citer la transparence du processus décisionnel au sein du FEM et de ses Agents d'exécution, le caractère adéquat, la prévisibilité et le versement en temps voulu des fonds, la souplesse et l'efficacité du cycle des projets du FEM, le volume des ressources fournies par le FEM aux pays en développement parties, et les moyens financiers mobilisés, ainsi que la viabilité des projets financés par le FEM. Le présent rapport traite également des caractéristiques des directives données par la Conférence des Parties et de la troisième reconstitution de la Caisse du FEM et s'achève par un bilan global du FEM.

À la dix-septième session de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre, les Parties voudront peut-être prendre en considération le présent rapport de synthèse dans le cadre des travaux qu'elles consacreront au deuxième examen du mécanisme financier et recommander un projet de décision pour adoption à la Conférence des Parties à sa huitième session.

* Le présent document est soumis tardivement car il a fallu, pour le rédiger, procéder à toute une série de consultations internes et externes.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
LISTE DES FIGURES.....		3
LISTE DES ABBRÉVIATIONS.....		4
I. INTRODUCTION.....	1 - 6	5
II. CONTENU DU RAPPORT.....	7	6
III. CONTRIBUTIONS DES PARTIES À L'EXAMEN DU MÉCANISME FINANCIER.....	8 - 42	6
A. Résumé des vues communiquées par les Parties.....	8 - 32	6
B. Déclarations faites par des Parties à la seizième session du SBI au sujet du deuxième examen du mécanisme financier.....	33 - 37	12
C. Informations pertinentes relevées dans les communications nationales initiales des Parties non visées à l'annexe I.....	38 - 42	13
IV. EXAMENS ANNUELS ENTREPRIS PAR LA CONFÉRENCE DES PARTIES AU COURS DE LA PÉRIODE 1999-2001 POUR S'ASSURER QUE LES ACTIVITÉS DU MÉCANISME FINANCIER ÉTAIENT BIEN CONFORMES À SES DIRECTIVES.....	43 - 44	14
V. BREF HISTORIQUE ET ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE RÉCENTE DU FEM.....	45 - 46	15
VI. ACTIVITÉS DU FEM DANS LE DOMAINE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES.....	47 - 65	16
A. Stratégie opérationnelle et programmes d'opérations.....	47 - 48	16
B. Le cycle des projets du FEM.....	49 - 60	17
C. Financement par le FEM d'activités dans le domaine des changements climatiques.....	61 - 65	22
VII. ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE DE PROJETS DU FEM DANS LE DOMAINE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES.....	66 - 112	25
A. Introduction.....	66	25
B. Activités habilitantes dans le domaine des changements climatiques.....	67 - 78	26
C. Projets de moyenne envergure et projets à part entière dans le domaine des changements climatiques.....	79 - 91	29
D. Le programme de microfinancements du FEM.....	92 - 95	33
E. Questions intersectorielles et institutionnelles.....	96 - 112	34

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
VIII. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS DU RAPPORT DE SYNTHÈSE	113 - 131	39
A. Évaluation de l'efficacité du mécanisme financier à la lumière des critères énumérés en annexe à la décision 3/CP.4.....	114 - 128	39
B. Directives données par la Conférence des Parties	129	43
C. Troisième reconstitution des ressources	130	43
D. Bilan global.....	131	44

Annexe

Texte de la décision 3/CP.4 relative à l'examen du fonctionnement du mécanisme financier	45
--	----

LISTE DES FIGURES

1. Délai moyen entre l'allocation de ressources par le FEM, la décision d'engagement et l'entrée en vigueur dans le cas des projets exécutés par la Banque mondiale, par exercice (l'exercice étant celui au cours duquel l'engagement a été pris.....	20
2. Délai moyen (jours) entre l'agrément du projet par le FEM et la signature de l'accord de projet dans le cas des projets du FEM exécutés par le PNUD, par exercice (l'exercice étant celui au cours duquel l'accord de projet a été signé.....	21
3. Délai moyen entre l'agrément du projet par le FEM et son internalisation dans le cas des projets du FEM exécutés par le PNUE, par exercice	21
4. Délai moyen entre l'agrément du projet par le FEM et le démarrage de son exécution dans le cas des projets exécutés par le PNUE, par type de projet, de 1992 à 2001	22
5. Projets agréés par le FEM par domaine d'intervention pour les exercices 1999 à 2002	23
6. Répartition géographique du portefeuille de projets du FEM dans le domaine des changements climatiques, par type de projet, de 1991 à 2002	24
7. Ressources versées par le FEM sous forme de dons (en millions de dollars É.-U.) pour le financement d'activités de projet, par type de projet, pour les exercices 1999 à 2002	24
8. Montant total des ressources consacrées au financement des projets (en millions de dollars É.-U.) par type de projet pour les exercices 1999 à 2002.....	25

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

CAN	Climate Action Network
CDB	Convention sur la diversité biologique
DG	Directeur général
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
ONG	organisation non gouvernementale
OP	programme d'opérations
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNFCCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

I. INTRODUCTION

1. L'article 11 de la Convention définit un mécanisme chargé de fournir des ressources financières aux pays en développement sous forme de dons ou à des conditions de faveur, notamment pour le transfert de technologies. Il précise que le mécanisme financier relève de la Conférence des Parties, devant laquelle il est responsable et qui arrête ses politiques, les priorités de son programme et les critères d'attribution des ressources liés à la Convention. Le paragraphe 4 de l'article 11 dispose que dans les quatre ans qui suivront l'entrée en vigueur de la Convention, la Conférence des Parties «fera le point du fonctionnement du mécanisme financier».
2. Au paragraphe 3 de l'article 21, le Fonds pour l'environnement mondial¹ a été désigné comme entité provisoirement chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier. En 1996, un mémorandum d'accord a été conclu entre la Conférence des Parties et le Conseil du FEM, définissant leurs attributions et responsabilités respectives. La Conférence des Parties a mené à bonne fin le premier examen du mécanisme financier et conféré définitivement au FEM le statut d'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier.
3. Comme prévu dans la décision 12/CP.2, le FEM, pendant la période considérée, a présenté à la Conférence des Parties des rapports annuels² dans lesquels il a exposé les activités qu'il avait entreprises au cours de l'année dans le domaine des changements climatiques, et indiqué les initiatives et mesures qu'il avait prises en application des directives et des décisions de la Conférence des Parties.
4. À sa quatrième session, la Conférence des Parties, conformément à l'article 11 de la Convention, a adopté la décision 3/CP.4 (voir annexe), intitulée «Examen du fonctionnement du mécanisme financier», qui prévoyait que le deuxième examen de l'efficacité du mécanisme financier devrait être mené à bien en 2002 au plus tard. Conformément à l'annexe de cette décision, l'examen doit être effectué suivant des directives qui précisent les objectifs à atteindre ainsi que la méthodologie et les critères à appliquer pour évaluer l'efficacité du mécanisme financier.
5. À sa seizième session, l'Organe subsidiaire de mise en œuvre a mis en route le processus d'examen du mécanisme financier et invité les Parties et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales à l'informer, le 8 juillet 2002 au plus tard, du jugement qu'elles portaient, à la lumière de leur expérience, sur l'efficacité du mécanisme financier³ compte tenu des critères énoncés dans les directives figurant à l'annexe de la décision 3/CP.4. Il a également

¹ Dans le présent rapport, le FEM est dénommé «entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier» plutôt que «mécanisme financier» mais dans de nombreuses publications, le FEM est considéré comme le «mécanisme financier».

² Les rapports du FEM aux cinquième, sixième, septième et huitième sessions de la Conférence des Parties sont publiés sous les cotes FCCC/CP/1999/3, FCCC/CP/2000/3, FCCC/CP/2001/8 et FCCC/CP/2002/4, respectivement.

³ FCCC/SBI/2002/6.

prié le secrétariat d'établir, à partir des communications reçues et des documents énumérés en annexe, dans la section consacrée à la méthodologie, un rapport de synthèse sur l'examen du mécanisme financier qu'il examinerait à sa dix-septième session.

6. Le présent document a été établi à partir des communications susmentionnées, des déclarations faites par les Parties aux sessions du SBI, des informations fournies dans les communications nationales initiales des Parties non visées à l'annexe I de la Convention (Parties non visées à l'annexe I) déjà soumises, des documents de la Conférence des Parties et du SBI, ainsi que des documents du FEM, notamment des rapports annuels présentés à la Conférence des Parties par le secrétariat du FEM, du deuxième Bilan global du FEM et d'autres documents pertinents.

II. CONTENU DU RAPPORT

7. Le chapitre III du présent document résume les contributions des Parties à l'examen de l'efficacité du mécanisme financier. Le chapitre IV traite succinctement de l'examen des rapports annuels du FEM par la Conférence des Parties. Le chapitre V évoque après un bref historique, l'évolution institutionnelle récente du FEM. Au chapitre VI, consacré aux activités du FEM se rapportant aux changements climatiques, il est question de la stratégie opérationnelle suivie et des programmes d'opérations exécutés dans ce domaine d'intervention ainsi que du cycle des projets du FEM et du financement par le FEM d'activités relatives aux changements climatiques. Le chapitre VII traite de l'évaluation du portefeuille de projets du FEM dans le domaine des changements climatiques, y compris des activités habilitantes, des projets de moyenne envergure et des projets à part entière, et du programme de microfinancements. Il aborde aussi les questions intersectorielles et institutionnelles qui se posent dans le cadre des programmes d'opérations du FEM. Enfin, on trouvera au chapitre VIII un résumé des informations présentées dans les chapitres précédents et les conclusions qui en découlent.

III. CONTRIBUTIONS DES PARTIES À L'EXAMEN DU MÉCANISME FINANCIER

A. Résumé des vues communiquées par les Parties

8. Au 25 juillet 2002, sept communications⁴ avaient été reçues du Chili, du Danemark (au nom de la Communauté européenne et de ses États membres, de la Croatie, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Pologne, de la République tchèque, de la Roumanie et de la Slovénie)⁵, des États-Unis d'Amérique, du Kenya, de la Nouvelle-Zélande, de l'Ouzbékistan et de Samoa (au nom de l'Alliance des petits États insulaires)⁶, sur l'examen du mécanisme financier. Les vues communiquées par une organisation non gouvernementale, Climate Action Network, ont également été prises en considération. Aucune organisation intergouvernementale n'a fait connaître les siennes.

⁴ FCCC/SBI/2002/MISC.2.

⁵ Cette communication reflétant les vues de 23 Parties à la Convention.

⁶ Cette communication reflétant les vues de 39 Parties à la Convention.

9. Les Parties ont exposé leurs vues en se fondant sur leur propre expérience, en tant que pays donateur ou pays bénéficiaire, du fonctionnement du mécanisme financier assuré par le FEM, ainsi que sur les informations fournies dans un certain nombre de rapports d'évaluation du FEM, en particulier dans le deuxième Bilan global du FEM. Elles n'ont pas forcément choisi d'articuler leur communication autour des critères définis dans l'annexe de la décision 3/CP.4 pour l'examen de l'efficacité du mécanisme financier (voir l'annexe du présent rapport).

10. Les Parties ont abordé dans leur communication un large éventail de questions, dont la performance du FEM, telle qu'elle leur apparaissait à la lumière de leur propre expérience, la portée de l'examen, la troisième reconstitution des ressources du FEM, les conclusions et recommandations du deuxième Bilan global, l'accès aux ressources du FEM, l'appui pour la préparation de propositions de projet, le cycle des projets, la notion de surcoût, les préoccupations aux niveaux régional et national, la gestion financière et le mécanisme de défraiement, la transparence du processus décisionnel, l'accroissement du nombre d'Agents et d'organismes d'exécution, la participation accrue du secteur privé, le recentrage du programme et les directives données par la Conférence des Parties, la clarification des directives et des priorités arrêtées aux fins de la Convention, le suivi et l'évaluation, les nouveaux fonds relatifs aux changements climatiques, les informations que les Parties doivent fournir dans leurs communications nationales et les suites de l'examen du mécanisme financier.

Performance du FEM vue par les Parties à la lumière de leur propre expérience

11. Dans leur communication, les Parties ont déclaré que le bilan du fonctionnement du Fonds pour l'environnement mondial leur apparaissait, à la lumière de leur propre expérience, globalement positif et qu'en tant qu'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier, celui-ci avait fait quelques progrès dans la facilitation de l'application de la Convention, même si son portefeuille de projets dans le domaine des changements climatiques n'était pas encore tout à fait parvenu à maturité. Quelques Parties considéraient de façon générale que le FEM avait, dans l'ensemble, réussi à fournir des ressources financières pour le transfert de technologies et le renforcement des capacités et à donner suite aux directives émanant de la Conférence des Parties.

Portée de l'examen

12. Une Partie a déclaré dans sa communication qu'il faudrait s'attacher surtout dans le cadre de l'examen en cours à faire le bilan de l'action du FEM et à voir comment on pourrait rendre celui-ci plus performant à la lumière de l'expérience des pays donateurs et des pays bénéficiaires.

Cycle des projets

13. En ce qui concerne le cycle des projets, le FEM avait constamment cherché, de l'avis des Parties, à rationaliser le cycle des projets et à faciliter l'accès aux ressources financières. Avec la multiplication des projets et l'élargissement de leur champ d'action, ce point devenait de plus en plus important. On a mentionné tout particulièrement la procédure accélérée de financement prévue dans le cas des projets de moyenne envergure et du programme de microfinancements. Les Parties ont reconnu le rôle important joué par le Conseil, qui avait l'appui de tous les

participants au FEM. Une Partie a déclaré qu'elle œuvrerait en faveur de la prestation rapide d'une assistance de qualité pour tous les types de projets.

Préoccupations aux niveaux régional et national

14. De l'avis des Parties, il fallait que les projets financés par le FEM soient impulsés par les pays. Le rôle des Agents et des organismes d'exécution devrait être de faire en sorte que les projets soient conçus véritablement en fonction des préoccupations et des priorités des pays hôtes. Quelques Parties ont suggéré que le FEM étudie la possibilité de créer une structure chargée de répondre aux besoins particuliers des petits États insulaires en développement ou d'instituer un centre de liaison qui remplirait la même fonction. Elles ont proposé d'accroître le nombre d'Agents et d'organismes d'exécution afin que les organisations régionales soient plus largement associées à la préparation, à la planification et à l'exécution des activités du FEM. Ce serait en outre la garantie d'une parfaite adéquation entre les activités du FEM et les priorités et préoccupations nationales.

15. Une autre Partie, citant le rapport annuel du FEM de 2001, a fait valoir que bien qu'elle comptât le plus grand nombre de Parties à la Convention, l'Afrique était, des quatre régions, celle qui avait reçu le moins de ressources. Elle a toutefois reconnu la part prise par le FEM dans le financement d'activités habilitantes et d'activités connexes de renforcement des capacités en Afrique. Selon cette Partie, il faut faire davantage en vue de l'exécution de projets concrets aux fins de l'application du paragraphe 1 de l'article 4, en particulier de projets d'adaptation aux incidences des changements climatiques. Il est nécessaire de définir une politique et une stratégie en matière de changements climatiques et de suivre les directives données par la Conférence des Parties en ce qui concerne l'exécution de la liste de projets proposés par les pays dans les communications nationales, conformément au paragraphe 4 de l'article 12 de la Convention.

16. Quelques Parties ont reconnu qu'il était nécessaire au niveau national de chercher continuellement à renforcer l'efficacité des points focaux chargés de suivre les opérations du FEM, afin que la phase d'instruction des dossiers des projets proposés donne de meilleurs résultats et que les programmes du FEM soient mieux intégrés dans des politiques nationales de développement fondées sur les priorités du pays. En ce qui concerne les améliorations à apporter au niveau des pays, il importait notamment, d'après des Parties, de faire en sorte que le mandat et le fonctionnement du FEM soient mieux compris, d'améliorer les échanges d'informations entre les Parties et le FEM, et de faciliter des mises à jour régulières sur l'état des projets en attente. Une Partie a soulevé la question du rôle limité des Parties, qui, une fois qu'elles avaient approuvé la proposition initiale, étaient tenues à l'écart du cycle du projet. Elle a également recommandé que des ressources financières supplémentaires soient fournies pour permettre aux Parties de passer en revue les projets et le portefeuille de projets dans le pays aux côtés des Agents et des organismes d'exécution du FEM. Une autre Partie a suggéré de mettre à profit les ateliers de dialogue avec les pays pour améliorer les opérations au niveau des pays, mais a déclaré que la responsabilité de la coordination au niveau national continuait d'incomber principalement au pays hôte.

Informations à fournir dans les communications nationales

17. Une Partie a recommandé que les Parties fournissent dans leurs communications nationales des informations sur l'efficacité et les résultats de l'appui apporté par le FEM tant pour les

activités habilitantes que pour d'autres projets. Une Partie a exprimé l'espoir que le mécanisme financier réussirait comme dans le passé à fournir des ressources accrues pour l'établissement de la deuxième communication nationale une fois que la Conférence des Parties aurait adopté à sa huitième session la version révisée des directives pour l'établissement des communications nationales des Parties non visées à l'annexe I.

Clarification des directives et des priorités arrêtées aux fins de la Convention

18. De l'avis de quelques Parties, l'examen du mécanisme financier devrait être l'occasion de s'interroger sur la qualité des directives données au FEM aux fins de la Convention et de voir s'il ne serait pas possible soit de clarifier ces directives soit de les améliorer a posteriori en indiquant un ordre de priorité et en éliminant celles qui sont moins prioritaires ou moins pertinentes. Une autre Partie a évoqué la possibilité d'un dialogue entre la Convention et le FEM, qui permettrait à ce dernier de chercher à préciser les priorités à la lumière de chaque nouvelle série de directives qui lui est adressée.

Accès aux ressources du FEM

19. Quelques Parties ont dit que, vu le nombre croissant de projets financés par le FEM et leur champ de plus en plus large, il fallait que la procédure d'affectation des ressources du FEM demeure efficace et efficiente. Elles ont donc engagé les Parties à approuver une proposition examinée par le Conseil à sa réunion de mai 2002 qui prévoit que les organismes d'exécution devraient avoir directement accès aux ressources du FEM sans passer par les trois Agents d'exécution existants, faisant valoir que cela permettrait d'accélérer le traitement des demandes de financement et réduirait à la fois les coûts liés au respect de la réglementation et les dépenses d'administration. De l'avis d'une Partie, l'accès aux ressources du FEM serait facilité et les ressources seraient mieux utilisées si des garanties appropriées étaient mises en place et l'examen approfondi des critères de financement en vigueur poursuivi.

Appui pour la préparation de propositions de projet

20. Une Partie a indiqué qu'elle était prête à apporter un appui financier aux petits pays ou aux pays moins avancés et à ceux qui n'avaient pas l'habitude de s'adresser au FEM, et à mettre à leur disposition du matériel didactique et/ou un «centre d'expertise» pour les aider à préparer des propositions de financement, car ce type de tâche réclamait beaucoup de ressources. Elle a demandé l'application de critères fiables qui garantiraient que seuls les pays manquant véritablement de compétences techniques puissent bénéficier de cet appui.

Surcoûts

21. Une Partie a insisté sur la nécessité d'une plus grande clarté et d'une plus grande transparence dans l'application par le FEM des notions de surcoûts et d'effets positifs sur l'environnement mondial.

Gestion financière et mécanisme de défraiement

22. Quelques Parties ont fait part de leurs craintes concernant le bon usage des fonds. Elles ont cité le cas d'un projet qui, en raison d'une mauvaise gestion financière, avait enregistré une perte

d'environ 400 000 dollars des États-Unis⁷. Cette perte avait conduit à annuler des activités de renforcement des capacités cruciales au cours de la dernière année d'exécution du projet. D'autres Parties ont mis en avant la nécessité de réduire les dépenses d'administration et les coûts liés au respect de la réglementation afin qu'une part plus importante des ressources puisse être affectée à l'exécution des projets. Selon une communication, les pays donateurs aussi bien que les pays bénéficiaires sont préoccupés par l'augmentation des allocations pour frais perçus par les Agents et les organismes d'exécution et par leur gestion financière en général. Par ailleurs, une question a été soulevée à propos du barème forfaitaire appliqué par certains Agents, qui serait inéquitable et pénaliserait les projets de faible envergure et les projets des petits pays, lesquels deviendraient de ce fait beaucoup moins attrayants. Une Partie a appelé l'attention sur une résolution du Conseil du FEM prévoyant de réfléchir plus avant au barème et au montant des allocations pour frais, dans l'espoir que cette réflexion déboucherait sur une révision à la baisse des allocations en question.

Transparence du processus décisionnel

23. Une Partie a mentionné l'action engagée par le FEM dans le but de rendre son fonctionnement plus transparent, au moyen notamment de la diffusion d'informations sur son site Web. Elle a également évoqué les efforts entrepris par le FEM pour obtenir des Agents d'exécution qu'ils acceptent plus largement de divulguer leurs informations et a indiqué que selon les conclusions du deuxième Bilan global, les projets du FEM dans le domaine des changements climatiques s'étaient généralement accompagnés d'un processus de participation performant. Elle a souscrit à la recommandation visant à renforcer le processus participatif en procédant à une évaluation systématique de la participation dans tous les projets du portefeuille du FEM.

Accroissement du nombre d'Agents et d'organismes et d'exécution

24. En ce qui concerne la réforme du FEM qui a conduit à offrir des possibilités accrues à un certain nombre d'organismes d'exécution, il a été suggéré d'accroître encore le nombre d'Agents et d'organismes d'exécution pour mieux tenir compte des questions et préoccupations régionales, et garantir ainsi que les résultats des projets du FEM répondent bien aux priorités de développement régional des Parties.

Participation accrue du secteur privé

25. De l'avis d'une Partie, les ressources du FEM étant limitées, il importe d'associer davantage le secteur privé aux activités du FEM.

Recentrage du programme et directives données par la Conférence des Parties

26. Une Partie a dit que dans l'ensemble le FEM avait fonctionné conformément aux directives de la Conférence des Parties et elle a souligné l'importance du rôle joué par le FEM pour dégager les priorités et pouvoir ainsi intervenir efficacement et de façon ciblée dans le domaine des changements climatiques. Elle a toutefois fait observer que pour l'instant les projets financés

⁷ Les détails du projet n'ont pas été communiqués.

par le FEM n'étaient pas suffisamment ancrés dans les plans d'action nationaux et a donc insisté sur la nécessité de mieux intégrer ces projets dans les politiques nationales de développement. Une autre Partie a fait valoir qu'il était nécessaire d'opérer un recentrage du programme au profit des domaines dans lesquels la volonté d'innover était forte et constante. Quelques Parties ont demandé instamment au FEM de se conformer aux directives de la Conférence des Parties et de prendre immédiatement des mesures pour financer des projets concernant l'évaluation de la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques.

Suivi et évaluation

27. Une Partie a proposé la création d'une structure de suivi et d'évaluation indépendante pour suivre et évaluer les projets du FEM. D'autres Parties estimaient que le FEM devrait mettre l'accent sur les résultats chiffrables des projets et ont suggéré que les enseignements tirés de l'exécution des projets soient systématiquement mis à profit et que les résultats factuels, y compris la création de conditions propices à l'initiative privée, soient signalés à la Conférence des Parties.

Deuxième Bilan global

28. Plusieurs Parties se sont félicitées des résultats du deuxième Bilan global, publié en janvier 2002, estimant que ce document fournissait des éléments d'information précieux pour évaluer la performance du FEM à ce jour. Une Partie a mentionné expressément la conclusion⁸ que le SBI avait adoptée à sa seizième session et dans laquelle il demandait que les rapports existants pertinents (y compris le deuxième Bilan global) soient pris en considération dans le cadre de l'examen.

29. Quelques Parties se sont référées aux recommandations formulées dans le deuxième Bilan global en vue de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du FEM, ainsi que de l'application effective par le FEM des directives données par la Conférence des Parties. Une Partie a déclaré que le FEM devrait continuer de chercher à travailler de façon plus efficace et plus efficiente, comme cela était préconisé dans le deuxième Bilan global, tandis qu'une autre a suggéré que les recommandations relatives à l'administration et au fonctionnement du FEM, qui se rapportaient à la question du financement d'initiatives particulières dans le domaine des changements climatiques, soient mises en œuvre sans attendre. Cette dernière Partie a également souscrit à la proposition du Conseil du FEM visant à mettre au point une série d'indicateurs pour pouvoir mesurer les progrès accomplis dans le règlement de ces questions administratives. D'après une Partie, l'examen en cours devrait conduire à entériner les conclusions du deuxième Bilan global ainsi que la version définitive du plan d'action mis au point pour donner suite aux recommandations qui en découlent, et appuyer un examen régulier de la façon dont le FEM s'acquitte de ses tâches administratives et mène ses opérations conformément à la présente étude. Une autre Partie a déclaré que les recommandations devaient être considérées à la lumière à la fois du plan d'action mis au point par le FEM pour donner suite aux recommandations découlant du deuxième Bilan global (examinées par le Conseil à sa réunion de mai 2002) et des recommandations de politique générale formulées à l'occasion de la troisième reconstitution des ressources du FEM.

⁸ FCCC/SBI/2002/6, par. 23 e).

Nouveaux fonds relatifs aux changements climatiques

30. Une Partie a rappelé les décisions de la Conférence des Parties désignant le FEM comme entité chargée de gérer le fonds spécial pour les changements climatiques, le fonds pour les pays les moins avancés et le fonds pour l'adaptation, constitués dans le but de financer des activités en complément de celles financées par le FEM dans le domaine d'intervention «changements climatiques». Une autre Partie a insisté sur la nécessité de verser des contributions au fonds spécial pour les changements climatiques, de sorte que celui-ci dispose des ressources nécessaires pour appuyer des travaux de recherche et des activités de mise en œuvre dans les pays en développement notamment aux fins de l'évaluation de la vulnérabilité, ainsi que de l'adaptation et de l'atténuation.

Troisième reconstitution des ressources du FEM

31. Quelques Parties ont appelé l'attention sur la nécessité de sortir rapidement de l'impasse en ce qui concerne l'ampleur de la troisième opération de reconstitution des ressources⁹, et ont demandé instamment que les ressources du FEM soient reconstituées en temps voulu et considérablement augmentées, vu le caractère urgent et l'importance des tâches dont celui-ci aurait à s'acquitter en application de son mandat. Les pays développés ont été invités à réexaminer leur contribution et à honorer les engagements qu'ils avaient pris lors de réunions précédentes.

Suites de l'examen du mécanisme financier

32. Une Partie a déclaré qu'il était nécessaire que le secrétariat analyse les communications présentées¹⁰ et recommande des mesures propres à faciliter la tenue d'un débat structuré à la dix-septième session du SBI. D'autres Parties ont suggéré de s'appuyer sur les résultats de cet examen pour juger de la qualité des directives données au FEM aux fins de la Convention et, éventuellement, les améliorer. On a dit aussi que l'instauration d'un dialogue entre la Convention et le FEM serait utile en ce sens qu'il permettrait à ce dernier de demander des précisions sur les mesures à prendre en priorité compte tenu des directives successives de la Conférence des Parties.

B. Déclarations faites par des Parties à la seizième session du SBI au sujet du deuxième examen du mécanisme financier

33. À la seizième session du SBI, plusieurs Parties ont donné leur avis sur l'examen du mécanisme financier. L'une d'elles a fait savoir qu'elle appuyait l'action menée par le FEM en tant qu'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier, ajoutant qu'à son sens l'examen du mécanisme financier était un exercice important. Toutefois elle souhaitait que celui-ci ne fasse pas double emploi avec d'autres examens menés à bien par la Conférence des Parties à la CDB, ainsi qu'avec l'évaluation de la performance du FEM effectuée dans le cadre

⁹ Les négociations menées dans le cadre de la dernière phase du troisième exercice de reconstitution des ressources de la Caisse du FEM se sont achevées le 7 août 2002.

¹⁰ FCCC/SBI/2002/MISC.2.

du deuxième Bilan global. Selon une Partie, l'examen devrait déboucher sur la formulation d'une poignée de recommandations de base visant à améliorer l'efficacité du mécanisme financier.

34. Une autre Partie a fait observer que les ressources fournies par le FEM pour financer la mise en œuvre d'activités habilitantes avaient permis de renforcer les capacités nécessaires pour faire face aux problèmes liés aux changements climatiques dans le cadre de la Convention, facilitant notamment l'établissement des communications nationales.

35. Une Partie, parlant au nom du Groupe des 77 et de la Chine, s'est prononcée en faveur d'un examen approfondi et objectif du mécanisme financier, le rôle du mécanisme financier étant crucial pour l'application effective de la Convention par les Parties non visées à l'annexe I.

36. Une Partie, parlant au nom de la Communauté européenne et de ses États membres, s'est félicitée des résultats obtenus jusqu'ici par le FEM en tant qu'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier et s'est dite sensible aux efforts déployés par le FEM pour financer des activités conformément aux priorités définies par la Conférence des Parties. Elle a accueilli avec intérêt le deuxième Bilan global, notant que plusieurs recommandations visaient à améliorer le travail du FEM sur le terrain et à lui permettre de fonctionner de façon plus efficace et plus efficiente. Cette partie a fait savoir que les États membres de la Communauté européenne étaient tout disposés à réfléchir en coopération avec le Conseil du FEM à de nouvelles améliorations susceptibles de permettre au FEM de fournir en temps voulu l'aide financière nécessaire.

37. Une autre Partie a déclaré que la Conférence des Parties devait donner au FEM des directives claires et précises au sujet de l'aide financière à apporter en temps voulu aux Parties non visées à l'annexe I pour qu'elles puissent remplir leurs engagements au titre de la Convention.

C. Informations pertinentes relevées dans les communications nationales initiales des Parties non visées à l'annexe I

38. Quatre-vingt-deux Parties non visées à l'annexe I ont fourni quelques informations sur leurs besoins financiers et technologiques et les difficultés qu'elles rencontraient pour établir leurs communications nationales et appliquer la Convention. Elles se sont plaintes du manque de données de qualité, de technologies, d'outils et de méthodologies, ainsi que de moyens humains, financiers et institutionnels.

39. La plupart des Parties ont reconnu avoir reçu une aide financière et technique du Fonds pour l'environnement mondial et de ses Agents d'exécution ainsi que d'autres programmes bilatéraux ou multilatéraux pour établir leur communication nationale initiale et ont souligné qu'il était important d'assurer la continuité de cette aide. Conformément au paragraphe 4 de l'article 12 de la Convention et au paragraphe 17 des directives UNFCCC pertinentes (décision 10/CP.2), beaucoup ont fourni des informations sur les projets visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dont elles avaient proposé le financement, et certaines ont joint une liste de projets d'adaptation à financer.

40. Les Parties ont presque toutes fait état de difficultés pour établir leurs inventaires nationaux de gaz à effet de serre et ont indiqué que ces difficultés découlaient du manque de

capacités techniques et institutionnelles ainsi que du manque de données de qualité. Beaucoup ont signalé que les coefficients d'émission ne convenaient pas et n'étaient pas applicables dans leur cas, et certaines ont insisté sur la nécessité d'adapter les méthodologies aux conditions qui leur étaient propres. Elles ont en outre déclaré avoir besoin d'une aide pour assurer la continuité des opérations de collecte des données d'activité, tenir ces données à jour et en améliorer l'exactitude et la fiabilité, renforcer les capacités et les compétences techniques locales, et mettre au point des coefficients d'émission nationaux principalement dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, ainsi que des déchets.

41. Les Parties ont fait état de lacunes et de difficultés au stade soit de l'évaluation des options en matière de réduction des émissions, soit de leur mise en pratique. Parmi les problèmes liés à l'évaluation des options en matière de réduction des émissions, elles ont mentionné le caractère inadéquat des mécanismes institutionnels, le manque d'informations, le manque de capacités pour procéder à l'analyse des mesures d'atténuation et concevoir des projets et le manque de ressources financières. Quant aux obstacles à la mise en œuvre de mesures de réduction, les Parties ont cité notamment le caractère inadéquat des mécanismes institutionnels, l'insuffisance des ressources financières, l'absence de mesures d'incitation fiscale et/ou de politiques propres à favoriser l'introduction, la production et l'utilisation d'appareils ayant un meilleur rendement énergétique, l'aversion pour le risque lié à l'adoption de technologies nouvelles, le coût plus élevé des technologies de réduction des émissions et l'attitude du public et des responsables politiques, qui ne soutenaient pas assez activement l'application de mesures de réduction.

42. En ce qui concerne les problèmes et les difficultés rencontrés par les Parties pour évaluer leur vulnérabilité, beaucoup ont indiqué que, faute de capacités, de technologies/méthodologies, de données de qualité ainsi que de ressources financières suffisantes, le champ des études entreprises n'était pas assez vaste pour couvrir tous les secteurs vulnérables. Les besoins dont les Parties ont fait état concernaient l'amélioration des compétences et la recherche, la collecte de données et l'analyse de la vulnérabilité et des mesures d'adaptation, ainsi que le renforcement des capacités pour déterminer l'impact des changements climatiques et y faire face. De nombreuses Parties ont insisté sur la nécessité d'améliorer les projections de l'évolution des températures et des précipitations ainsi que de l'élévation du niveau de la mer, afin de lever une partie des incertitudes concernant leurs incidences. Les principaux sujets de préoccupation étaient les ressources en eau, l'agriculture, les zones côtières, les établissements humains, la population, la santé et les écosystèmes.

IV. EXAMENS ANNUELS ENTREPRIS PAR LA CONFÉRENCE DES PARTIES AU COURS DE LA PÉRIODE 1999-2001 POUR S'ASSURER QUE LES ACTIVITÉS DU MÉCANISME FINANCIER ÉTAIENT BIEN CONFORMES À SES DIRECTIVES

43. Conformément au mémorandum d'accord visé plus haut au paragraphe 2, depuis le premier examen du mécanisme financier en novembre 1998, le FEM a soumis à la Conférence des Parties quatre rapports annuels portant sur les exercices 1999, 2000, 2001 et 2002. Dans ces rapports, le FEM a fourni des informations sur ses activités dans le domaine des changements climatiques, la suite donnée aux directives de la Conférence des Parties, les aspects essentiels d'autres activités pertinentes, et ses activités de suivi et d'évaluation. Certaines de ces activités aient été entreprises comme suite aux directives données par la Conférence des Parties dans ses décisions 11/CP.1, 12/CP.1, 10/CP.2, 11/CP.2, 2/CP.4, 8/CP.5, 10/CP.5, 6/CP.7 et 27/CP.7.

44. Une fois qu'elle a pris note des rapports du FEM, la Conférence des Parties les renvoie au SBI pour examen. Puis le SBI soumet ses conclusions et ses recommandations, le cas échéant, à la Conférence des Parties pour qu'elle les fasse siennes. À sa quinzième session, après avoir examiné le rapport du FEM, le SBI a soumis à la Conférence des Parties à sa septième session un ensemble de conclusions portant sur le fond, dans lesquelles il demandait instamment au FEM de rationaliser son cycle des projets et d'encourager ses Agents d'exécution à être plus réceptifs aux demandes d'appui financier et technique des pays en développement¹¹, évoquait également la nécessité pour le FEM d'appuyer l'établissement des deuxièmes communications nationales des Parties non visées à l'annexe I et de dégager des ressources aux fins de l'application de l'article 6 de la Convention, ainsi que de la diffusion du troisième rapport d'évaluation du GIEC.

V. BREF HISTORIQUE ET ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE RÉCENTE DU FEM

45. Le FEM a été institué en 1991 en tant que mécanisme financier international appelé à servir les conventions mondiales relatives à l'environnement. Il s'agissait au départ d'un programme pilote mis sur pied en vertu d'une résolution des Administrateurs de la Banque mondiale et d'accords interorganisations connexes conclus entre le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale. La structure institutionnelle du FEM repose sur un partenariat entre le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale, ses Agents d'exécution. Ceux-ci sont chargés d'élaborer des propositions de projet et de les soumettre pour adoption au Conseil du FEM par l'intermédiaire du secrétariat du FEM, et d'assurer l'exécution des activités financées par le FEM dans les pays bénéficiaires. Au fil du temps, pour mener à bien les activités financées par le FEM, ces Agents d'exécution ont noué des partenariats avec un large éventail d'institutions multilatérales internationales, dénommées, au sein du FEM, organismes d'exécution.

46. Afin que le FEM dispose, aux fins de l'exécution des projets, de capacités accrues, qu'il puisse puiser dans un réservoir plus large d'idées et d'expériences novatrices et mobiliser des ressources supplémentaires pour la protection de l'environnement mondial, le Conseil du FEM a approuvé en mai 1999 une formule intitulée «Dispositif élargi» mise en place à l'intention des organismes d'exécution. Quatre banques régionales de développement, à savoir la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque interaméricaine de développement, se sont vu accorder le statut d'organisme d'exécution, ce qui leur permet de participer plus directement à la préparation et à l'exécution des projets financés par le FEM¹². En mai 2000, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel sont devenues à leur tour organismes d'exécution du FEM en raison de leurs compétences particulières dans les nouveaux domaines d'activité du FEM¹³. Elles ont été rejointes, 12 mois plus tard, par le Fonds international de développement agricole¹⁴.

¹¹ FCCC/SBI/2001/18, par. 14.

¹² Compte rendu conjoint des Présidents, réunion du Conseil du FEM, 5-7 mai 1999, p. 2.

¹³ Plan d'activité du FEM, EX03-05 dans GEF/C.19/10, 17 avril 2002, tableau 1, p. 18 de la version anglaise.

Actuellement, le FEM fonctionne avec trois Agents d'exécution, chargés de mener à bien son programme ordinaire, et sept organismes d'exécution qui, opérant sous le régime du «dispositif élargi», sont chargés de répondre à des besoins spécifiques en mettant à profit les avantages comparatifs dont ils disposent sur le plan technique¹⁵.

VI. ACTIVITÉS DU FEM DANS LE DOMAINE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

A. Stratégie opérationnelle et programmes d'opérations

47. En 1996, le FEM a adopté une stratégie opérationnelle pour structurer ses activités. Les activités du FEM dans le domaine des changements climatiques se répartissent en plusieurs catégories entre lesquelles il existe des liens étroits. Ces catégories sont les suivantes:

a) Les activités habilitantes, qui représentent un volet essentiel de l'aide apportée par le FEM aux pays. Pour certaines de ces activités qui visent à aider les pays à s'acquitter de leurs obligations au titre du paragraphe 1 de l'article 12 de la Convention (établissement des communications nationales), le FEM couvrira la «totalité des coûts convenus», tandis que pour d'autres, destinées à aider les pays à respecter d'autres engagements pertinents, il prendra à sa charge la «totalité des coûts supplémentaires convenus». Le FEM a commencé à financer des projets d'activités habilitantes dans le domaine des changements climatiques comme suite aux directives que la Conférence des Parties lui avait données à sa première session¹⁶, lui demandant de s'attacher en priorité à aider les Parties non visées à l'annexe I à remplir leurs engagements au titre de la Convention;

b) Les mesures d'atténuation, qui entraînent une réduction des émissions de gaz à effet de serre de sources anthropiques ou qui préservent ou renforcent l'absorption de ces gaz par les puits. Des projets d'atténuation sont mis au point dans le cadre de programmes d'opérations à long terme (PO), conformes aux trois premières priorités arrêtées par la Conférence des Parties, à savoir:

- i) Suppression des obstacles aux économies d'énergie et à l'amélioration du rendement énergétique (PO-5);
- ii) Promotion de l'adoption de sources d'énergie renouvelables par la suppression des obstacles existants et la réduction des coûts d'application (PO-6);
- iii) Réduction des coûts à long terme des technologies énergétiques émettant peu de gaz à effet de serre (PO-7);

¹⁴ Compte rendu conjoint des Présidents, réunion du Conseil du FEM, 9-11 mai 2001, p. 6 de la version anglaise.

¹⁵ Plan d'activité du FEM, EX03-05 dans GEF/C.19/10, 17 avril 2002, tableau 1, p. 18 de la version anglaise.

¹⁶ Décision 11/CP.1.

c) En 1999, le Conseil du FEM a approuvé deux nouveaux programmes d'opérations consacrés: i) à la promotion de modes de transport écologiquement viables (PO-11)¹⁷ et ii) à la gestion intégrée des écosystèmes (PO-12). Les projets entrepris au titre du programme pluridimensionnel (PO-12) sont des projets intersectoriels qui visent à promouvoir un mode de gestion des écosystèmes propre à optimiser les services que ceux-ci fournissent tant sur le plan écologique que sur le plan social et économique et qui concernent tout à la fois la diversité biologique et les changements climatiques (fixation du carbone, etc.);

d) Les mesures de riposte à court terme mises en œuvre sous la forme de projets hautement prioritaires qui n'entrent dans aucune des catégories ci-dessus, mais qui donnent de bons résultats à peu de frais;

e) Les activités d'adaptation qui visent à réduire au minimum les effets néfastes des changements climatiques. Actuellement, le FEM couvre la «totalité des coûts convenus» des activités d'adaptation pertinentes (activités d'adaptation de la phase I) entreprises dans le contexte de l'établissement des communications nationales. La Conférence des Parties a donné des directives en vue du financement d'activités d'adaptation au-delà de la phase I. À moyen et à long terme, sous réserve des directives données par la Conférence des Parties, le FEM pourrait financer des activités convenues satisfaisant aux critères d'agrément, y compris de nouvelles activités de renforcement des capacités, entreprises par les Parties pour se préparer à l'effort d'adaptation, comme prévu à l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention, ainsi que des mesures visant à faciliter une adaptation appropriée, y compris des mesures d'assurance, et d'autres mesures d'adaptation comme prévu à l'alinéa *b* du paragraphe 1 et au paragraphe 4 de l'article 4 de la Convention;

f) Le programme de microfinancements. Au titre de ce programme, administré par le PNUD, les projets qui satisfont aux critères d'agrément peuvent recevoir jusqu'à 50 000 dollars sous forme de dons.

48. En avril 1996, le Conseil du FEM a approuvé les principes devant régir la participation du public aux projets financés par le FEM. À cette occasion, il a prié le secrétariat du FEM d'établir, en coopération avec les Agents d'exécution, des directives opérationnelles concernant la participation du public, étant entendu que: a) l'accent devait être mis sur la participation et les parties prenantes au niveau local, b) les conditions propres à chaque pays devaient être prises en compte et c) les modalités de participation du public devaient être conformes aux dispositions de l'Instrument du FEM.

B. Le cycle des projets du FEM

49. Le cycle des projets du FEM comprend quatre grandes phases placées sous la responsabilité des Agents d'exécution: i) la mise au point du concept de projet; ii) la préparation du projet; iii) l'évaluation du projet; et iv) l'approbation du projet et la supervision de son exécution. Le passage d'une phase à l'autre est subordonné au résultat de trois procédures d'examen distinctes auxquelles participe le secrétariat et qui visent à déterminer: i) si le concept de projet doit être approuvé; ii) si la proposition de projet doit être inscrite au programme de travail; et iii) si le Directeur général doit l'agréer. Au cours de chacune de ces procédures,

¹⁷ Programme d'opérations n° 11, «Promotion de modes de transport écologiquement viables», septembre 1999.

le secrétariat, le Directeur général ou le Conseil examine les propositions, étayées par un solide dossier, en fonction des critères d'examen des projets du FEM.

50. Le Conseil du FEM a approuvé un certain nombre de politiques et de procédures qui ont modifié le cycle des projets: i) adoption de la Stratégie opérationnelle; ii) modification des attributions du Comité des opérations du FEM; iii) adoption de procédures accélérées pour les activités habilitantes et les projets de moyenne envergure et renforcement du pouvoir d'approbation du Directeur général porté à 1 million de dollars pour les projets de moyenne envergure; iv) adoption de la politique visant à promouvoir des travaux de recherche ciblés; v) délégation au secrétariat dans certains cas des compétences voulues pour examiner et agréer les projets; vi) dispositif élargi mis en place à l'intention de certains organismes d'exécution; vii) participation accrue des pays à l'estimation des surcoûts; et viii) publication anticipée des projets en attente pour en faciliter l'examen dans les pays membres.

51. En 2000, le Directeur général du FEM a mis en route un nouveau programme de rationalisation des opérations du FEM visant à en améliorer l'efficacité et à parvenir à un juste équilibre entre préparation et exécution des projets, le but étant de garantir la qualité de l'exécution des activités du FEM et de faire en sorte que celles-ci donnent de bons résultats.

52. Les différentes étapes de la procédure d'instruction des projets et les dossiers correspondants varient en fonction du type de projet, lequel est essentiellement fonction de la taille. Tous les projets doivent entrer dans l'une des trois catégories suivantes:

a) Projets ordinaires: il s'agit des projets qui permettent de répondre aux besoins d'un programme d'opérations ou de mettre en œuvre des mesures de riposte à court terme; ces projets passent par chacune des étapes du cycle des projets du FEM et sont agréés par le Conseil;

b) Projets de moyenne envergure: il s'agit des projets pour lesquels le financement du FEM est plafonné à 1 million de dollars; ces projets font l'objet d'une procédure accélérée, dans le cadre de laquelle le pouvoir d'agrément du Conseil est délégué au Directeur général;

c) Activités habilitantes: il s'agit des projets pour lesquels le financement du FEM est plafonné à 450 000 dollars¹⁸. Conçus suivant les *Directives opérationnelles pour les activités habilitantes*, ces projets font l'objet d'une procédure accélérée dans le cadre de laquelle le pouvoir d'agrément du Conseil est délégué au Directeur général. Les projets d'activités habilitantes qui nécessitent un financement supérieur à 450 000 dollars sont traités comme des projets ordinaires et sont soumis aux mêmes procédures que ces derniers¹⁹.

53. Mécanisme de préparation des projets (PDF)²⁰: trois catégories ou «blocs» de ressources sont disponibles pour financer la préparation de projets. Les ressources du bloc A (PDF-A)

¹⁸ Sont comprises dans ce chiffre les ressources financières d'un montant maximal de 100 000 dollars fournies aux Parties pour l'exécution d'activités de renforcement des capacités dans les domaines prioritaires recensés dans la décision 2/CP.4 suivant des procédures accélérées.

¹⁹ Le cycle des projets du FEM, GEF/C.16/Inf.7, 5 octobre 2000.

²⁰ Pour plus de détails sur le PDF, voir le document GEF/C.3/6, intitulé «The Project Preparation and Development Facility».

servent à financer à titre gracieux (jusqu'à concurrence de 25 000 dollars) les tous premiers stades de la conception du projet ou du programme. Les financements de ce type sont approuvés par le biais des Agents d'exécution du FEM. Les organismes d'exécution opérant sous le régime du «dispositif élargi» n'ont pas accès aux ressources du bloc A à ce stade du cycle des projets. Si des ressources du bloc A peuvent être utilisées pour financer la préparation de projets de moyenne envergure, aucun financement ne peut être obtenu au titre du PDF pour les projets d'activités habilitantes faisant l'objet de procédures accélérées qui ne réclament pas plus de 450 000 dollars. Les ressources du bloc B (PDF-B) servent à financer à titre gracieux (jusqu'à concurrence de 350 000 dollars) la collecte des informations nécessaires pour achever l'élaboration des propositions de projets et fournir à l'appui de celles-ci toute la documentation voulue. Le Directeur général approuve ces dons²¹ en tenant compte des recommandations du Comité des opérations du FEM. Les ressources du PDF devraient normalement venir en complément d'autres moyens de financement de la préparation des propositions de projet. Les ressources du bloc C permettent d'apporter, au besoin, un financement additionnel sous forme de don (d'un montant maximal de 1 million de dollars) pour l'achèvement des travaux de conception technique et des études de faisabilité de projets de grande envergure. Normalement les dons financés au moyen de ressources du bloc C sont mis à disposition une fois la proposition de projet agréée par le Conseil du FEM. Les ressources du bloc C du PDF devraient en principe venir en complément d'autres moyens de financement de la préparation des propositions de projet.

54. Pour rationaliser encore le cycle des projets, le Conseil du FEM a approuvé en 2000 un projet de révision prévoyant d'autoriser le Directeur général à approuver l'octroi de ressources du bloc B du PDF jusqu'à concurrence de 700 000 dollars pour les projets nécessitant une préparation dans plusieurs pays. Le Directeur général est également autorisé à approuver l'octroi de ressources du bloc C du PDF jusqu'à concurrence de 1 million de dollars. Toutes les observations techniques des membres du Conseil concernant les propositions de projet doivent être communiquées par écrit au secrétariat du FEM dans les quatre semaines qui suivent la distribution du programme de travail proposé au Conseil.

55. Il a également été convenu que l'agrément du pays donné par le point focal chargé de suivre les opérations du FEM au niveau national au moment du dépôt de la demande de financement au titre du bloc B du PDF vaudrait agrément par ce pays de la proposition de projet soumise pour inscription au programme de travail, à moins que le point focal ne demande expressément que l'on sollicite au préalable un deuxième agrément. Le secrétariat peut également demander à l'Agent d'exécution d'obtenir un deuxième agrément avant d'inscrire la proposition de projet au programme de travail i) s'il établit que la conception du projet a radicalement changé entre le dépôt de la demande de financement au titre du bloc B du PDF et la soumission de la proposition de projet ou ii) si la proposition de projet comporte des engagements particuliers de la part du pays qui demandent à être confirmés.

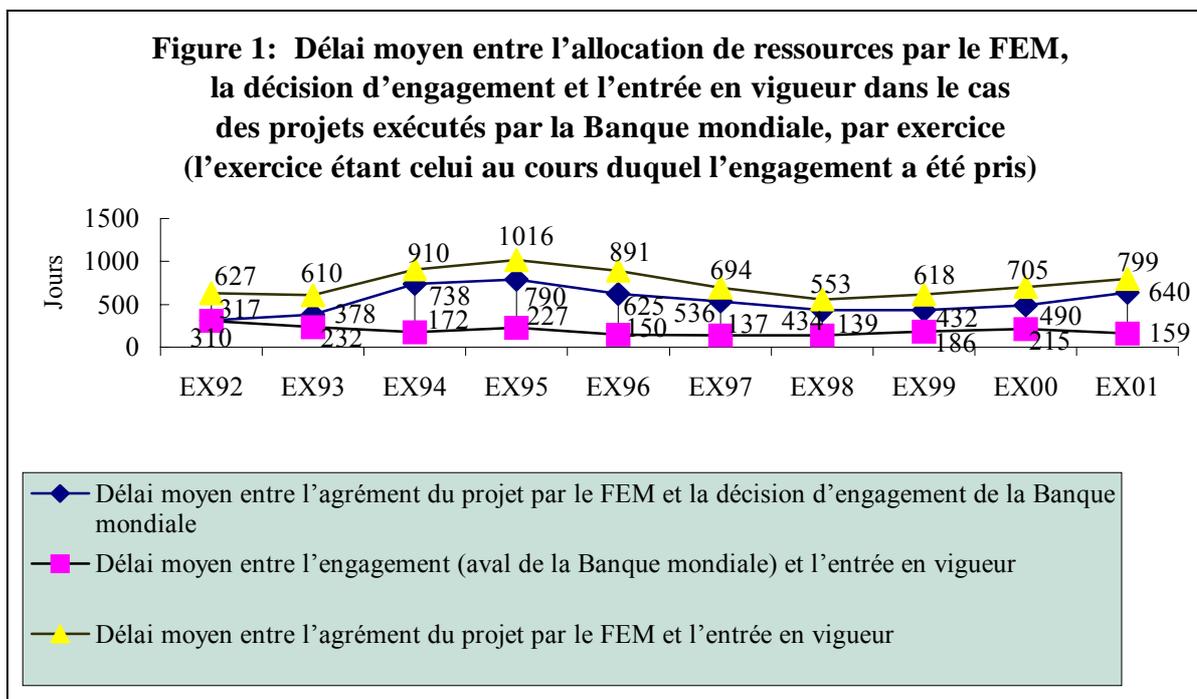
Délai entre l'allocation de ressources et l'exécution

56. Au fil des années, les Parties se sont à plusieurs reprises inquiétées du délai de préparation des projets du FEM ainsi que du manque de transparence et d'une «remontée» insuffisante de

²¹ Les projets de dons à financer au moyen des ressources du bloc B du PDF pour les projets en attente sont systématiquement soumis pour examen et approbation par le Directeur général dans un délai de cinq jours ouvrables.

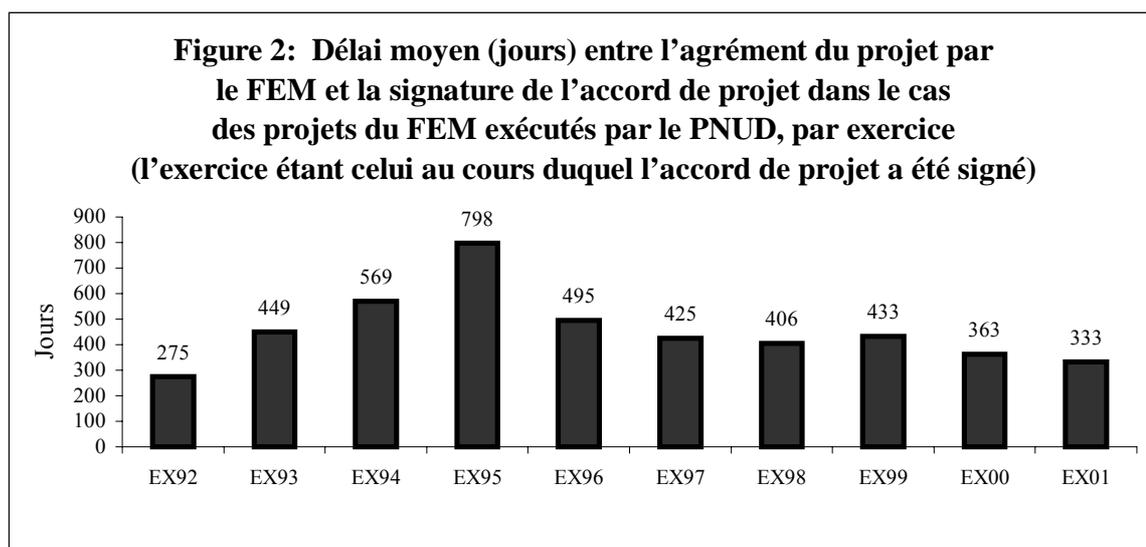
l'information pendant les premières phases du cycle des projets. En 2001, la Conférence des Parties a invité le FEM à poursuivre ses efforts pour réduire au minimum les délais entre l'approbation des concepts de projet, la préparation et l'approbation des projets correspondants et le décaissement par ces Agents et organismes d'exécution des fonds destinés aux pays bénéficiaires.

57. Dans le cadre de l'examen de l'état d'avancement des projets réalisé en 2001, on a analysé le temps nécessaire en moyenne pour mener à bien les premières étapes du cycle des projets. Il est apparu que, dans le cas des projets exécutés par la Banque mondiale, après avoir eu tendance, à partir de 1995, à se réduire, le délai entre l'agrément du projet par le Conseil du FEM et son aval par la direction de la Banque mondiale s'était de nouveau allongé entre 1998 et 2001 (voir fig. 1). Les raisons qui expliquent ces longs délais avant la mise en œuvre effective semblent être propres au projet ou au pays plutôt que systémiques. On peut mentionner notamment les mesures législatives et autres que les pays doivent prendre pour se conformer aux prescriptions juridiques fixées par la Banque, les accords de cofinancement à conclure et les changements dans la direction des affaires publiques qui ont souvent des répercussions sur les responsables des projets et la mise en place du cadre institutionnel nécessaire pour l'exécution des projets.



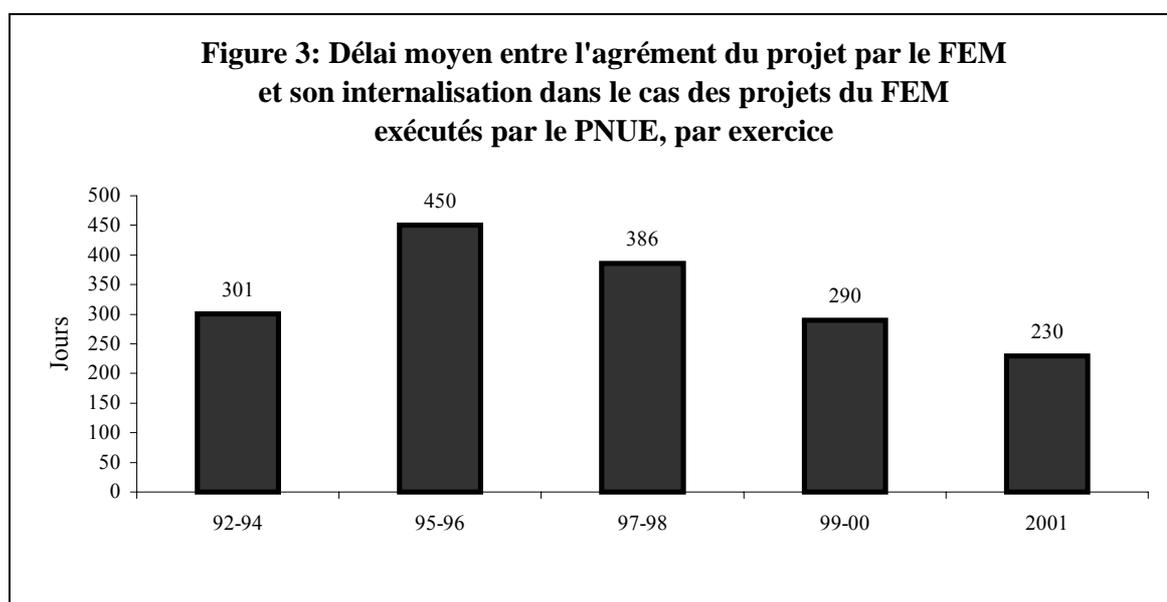
Source: «Rapport sur l'exécution des projets du FEM, 2001», GEF/C.19/Inf.6, 19 avril 2002.

58. Dans le cas du PNUD (fig. 2), le délai moyen entre l'agrément du projet par le Conseil du FEM et le début de l'exécution (signature de l'accord de projet) s'est sensiblement réduit de 1995 à 2000. Cette évolution s'est poursuivie en 2001. Si l'on considère les 13 projets pour lesquels le PNUD a donné son accord en 2001, il s'est écoulé en moyenne 333 jours entre l'agrément par le FEM et la signature de l'accord de projet, soit un délai réduit de 30 jours par rapport à 2000 et de plus de moitié par rapport à 1995.



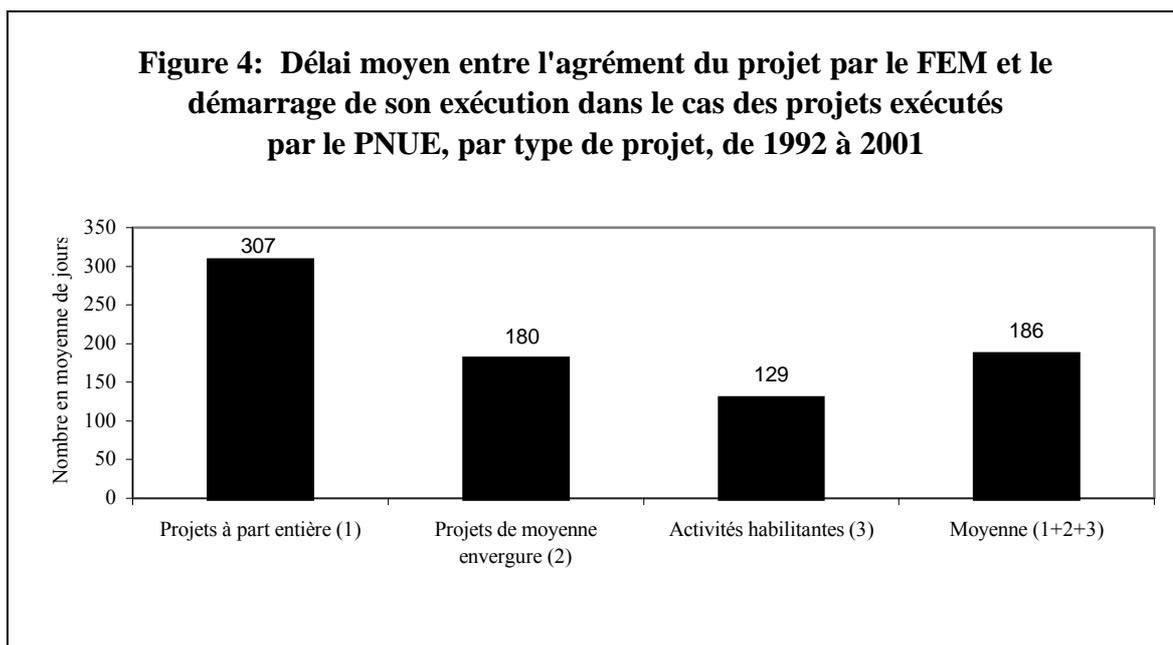
Source: «Rapport sur l'exécution des projets du FEM, 2001», GEF/C.19/Inf.6, 19 avril 2002.

59. Les projets exécutés par le PNUE n'étant pas très nombreux, seule une analyse globale est possible dans leurs cas. La figure 3 montre l'évolution générale du délai d'instruction des projets à part entière. Les chiffres correspondent à des moyennes calculées sur deux ans. En 2001, le délai moyen d'instruction des projets du PNUE a encore diminué, s'établissant à 230 jours.



Source: «Rapport sur l'exécution des projets du FEM, 2001», GEF/C.19/Inf.6, 19 avril 2002.

60. La figure 4 compare les délais d'instruction par type de projet. Si 307 jours sont nécessaires en moyenne pour qu'un projet à part entière devienne effectif, il en faut beaucoup moins pour un projet de moyenne envergure (180 jours) ou une activité habilitante (129 jours).



Source: «Rapport sur l'exécution des projets du FEM, 2001», GEF/C.19/Inf.6, 19 avril 2002.

C. Financement par le FEM d'activités dans le domaine des changements climatiques

61. Le montant total des ressources allouées par le FEM dans ses différents domaines d'intervention au cours de la période 1991-2002 se répartissent comme suit²²: biodiversité (40,4 %), changements climatiques (37,1 %), eaux internationales (13,5 %), appauvrissement de la couche d'ozone (4,9 %) et programme pluridimensionnel (4,1 %). Pour les exercices 1999 à 2002, les ressources affectées au financement d'activités relatives aux changements climatiques ont représenté en pourcentage du total des ressources allouées par le FEM 27 %, 40 %, 38 % et 35 %, respectivement (voir fig. 5).

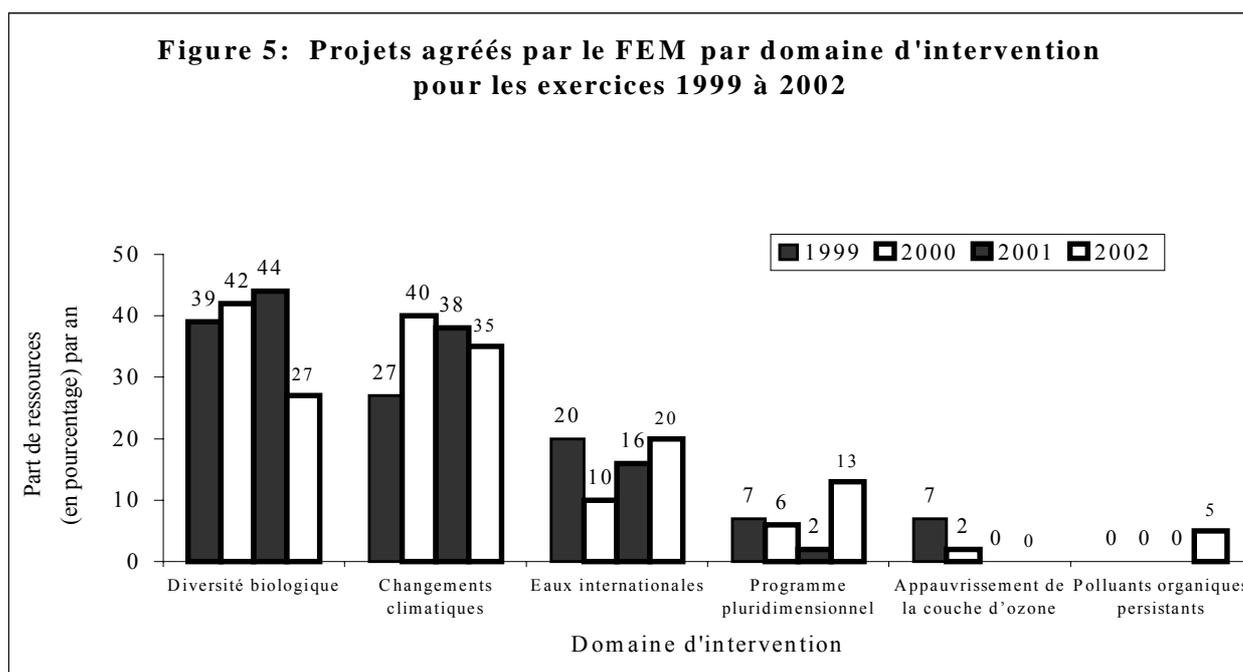
62. Au cours de la période allant de 1991 à 2002, le FEM a accordé environ 1,5 milliard de dollars sous forme de dons au bénéfice de projets dans le domaine des changements climatiques et a mobilisé plus de 5 milliards de dollars aux fins du cofinancement de projets dans ce domaine²³. Dans le portefeuille du FEM, on dénombre actuellement 393 projets relatifs aux changements climatiques. La figure 6 montre comment ces projets se répartissent par région et par type.

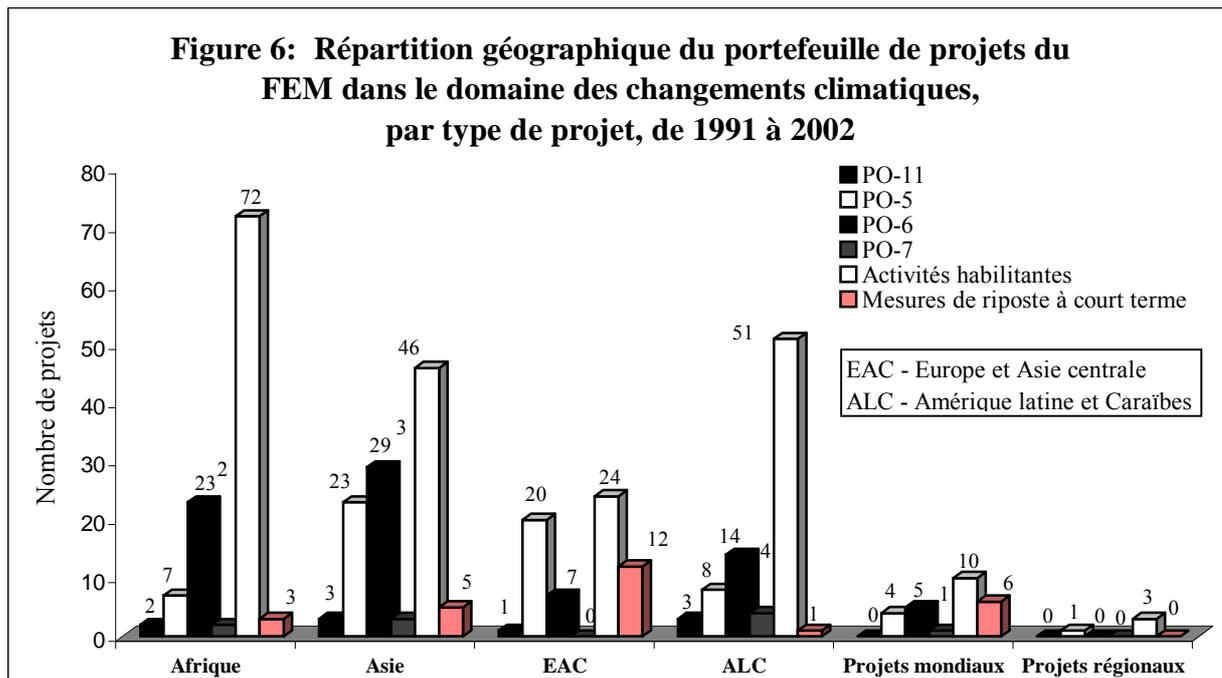
²² Chiffres du secrétariat du FEM.

²³ Rapport du FEM à la huitième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (FCCC/CP/2002/4).

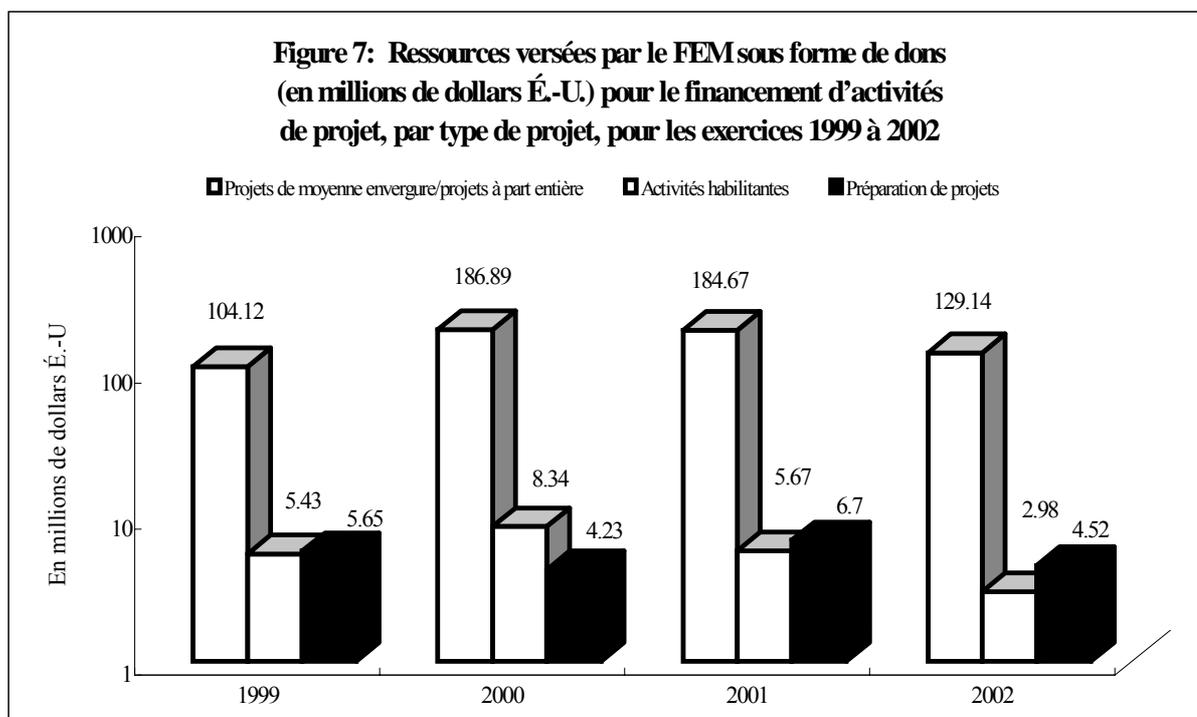
63. Le programme d'opérations n° 5 a pour but de supprimer les obstacles aux économies d'énergie et à l'amélioration du rendement énergétique; le programme d'opérations n° 6 vise à promouvoir l'adoption de sources d'énergie renouvelables par la suppression des obstacles existants et la réduction des coûts d'application; le programme d'opérations n° 7 est consacré à la réduction des coûts à long terme des technologies énergétiques émettant peu de gaz à effet de serre et le programme d'opérations n° 11 cherche à promouvoir des modes de transport écologiquement viables.

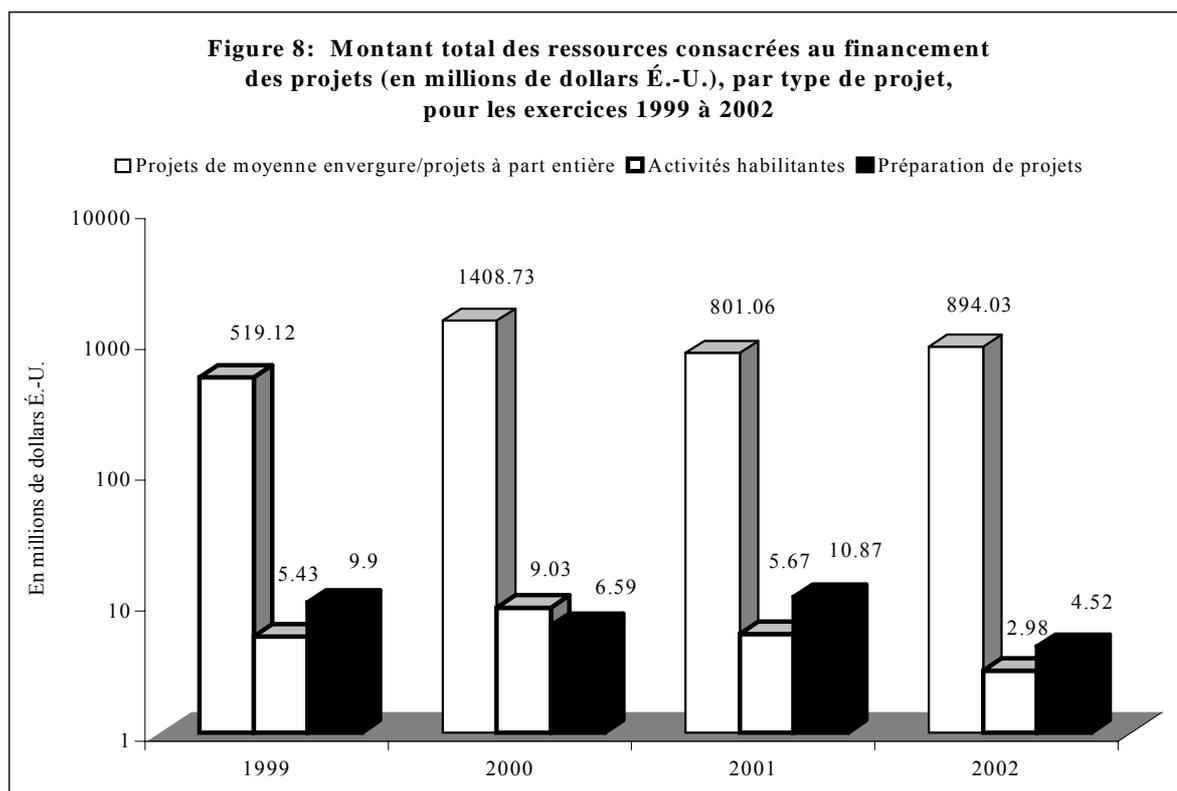
64. Voici quelques-uns des projets financés au titre de ces différents programmes d'opérations: gestion de la demande, transformation de chaudières, économies d'énergie dans les bâtiments, renforcement des capacités et systèmes d'éclairage à haut rendement (PO-5); énergie solaire photovoltaïque, production d'eau chaude, mise en valeur de l'énergie éolienne, mise en valeur de l'énergie géothermique, minicentrales hydroélectriques, remplacement des combustibles-bois et renforcement des capacités (PO-6); cycle combiné à gazéification intégrée, démonstration de techniques de production d'électricité à partir de la biomasse se prêtant à une exploitation commerciale, centrales solaires thermiques et cellules photovoltaïques (PO-7); autobus équipés de piles à combustible (hydrogène) pour les transports urbains (cette catégorie de projets relevait à l'origine du programme d'opérations n° 7), introduction d'une technologie permettant de construire des autobus électriques et des autobus hybrides écologiquement viables, planification urbaine et transfert modal (PO-11).





65. Au cours de la période considérée (de juillet 1998 à mai 2002), le FEM a consacré plus de 3 677 000 000 dollars au financement d'activités dans le domaine des changements climatiques; sur ce total, 648 millions de dollars ont été versés sous forme de dons et 3 029 000 000 dollars ont été mobilisés auprès des Agents d'exécution, des organismes bilatéraux, des pays bénéficiaires et du secteur privé aux fins du cofinancement des activités de projet (voir les figures 7 et 8).





VII. ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE DE PROJETS DU FEM DANS LE DOMAINE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

A. Introduction

66. Le FEM a diligenté les études ci-après, destinées à évaluer l'exécution de son programme dans le domaine des changements climatiques, qui intéressent le présent examen:

- a) «The Global Environment Facility: independent evaluation of the pilot phase» (1994);
- b) «Étude du fonctionnement général du FEM» (1998);
- c) Les rapports annuels sur l'exécution des projets²⁴;
- d) L'examen du photovoltaïque solaire²⁵;

²⁴ Pour le rapport annuel de 1999, voir le document GEF/C.15/10 (avril 2000); pour le rapport de 2000, voir le document GEF/C.17/8 (avril 2001); et pour le rapport de 2001, voir le document GEF/C.19/Inf. 6 (avril 2002). Ces publications annuelles, qui comportent notamment l'examen de l'exécution des projets, donnent des évaluations détaillées de tous les projets du FEM qui ont été menés à bien ainsi que des projets qui se poursuivent depuis deux ans.

- e) «Measuring results from climate change programs: performance indicators for GEF²⁶»;
- f) «The review of climate change enabling activities²⁷»;
- g) «Climate change program study: synthesis report²⁸»;
- h) L'évaluation des propositions de projets de moyenne envergure²⁹;
- i) Le deuxième bilan global du FEM, achevé en janvier 2002³⁰.

B. Activités habilitantes dans le domaine des changements climatiques

67. Le GEF a lancé en février 2000 un examen de son portefeuille d'activités habilitantes dans le domaine des changements climatiques³¹ au moment où il finançait plus de 130 projets nationaux et 10 projets d'activités habilitantes dans le domaine des changements climatiques à l'échelon régional ou mondial. Cependant, 18 projets d'activités habilitantes seulement ont été étudiés de près. Le but de cet examen était de déterminer: i) l'efficacité de la formule des activités habilitantes; ii) l'efficacité du processus d'approbation par le FEM et d'exécution par les pays; iii) l'influence sur le renforcement des capacités et/ou la planification dans les pays dans un cadre plus large par le biais de la préparation du processus d'établissement de la

²⁵ Martinot, Ramankutty et Rittner, The GEF Solar PV Portfolio: Emerging Experience and Lessons. Monitoring and Evaluation Working Paper 2 (août 2000). Il s'agit d'une analyse approfondie du plus grand pôle de projets dans ce domaine d'intervention.

²⁶ Measuring Results from Climate Change Programs: Performance Indicators for GEF. Monitoring and Evaluation Working Paper 4 (septembre 2000). Ce travail a permis d'élaborer un cadre permettant de déterminer l'impact des activités menées par le FEM dans le domaine des changements climatiques.

²⁷ Voir Review of Climate Change Enabling Activities. Evaluation Report. GEF/C.16/10. 3 octobre 2000.

²⁸ Climate Change Program Study. Synthesis Report. GEF/C.17/Inf.5 (26 avril 2001). Il s'agit d'un examen complet du programme dans le cadre de la préparation du deuxième bilan global.

²⁹ Examen des propositions de projets de moyenne envergure. Rapport d'évaluation 2001. GEF/C.18/Inf.4 (6 novembre 2001). Première étude formelle de ce nouveau mécanisme de traitement accéléré des projets de moyenne envergure depuis sa création par le Conseil du FEM en avril 1996.

³⁰ FEM: 10 ans d'existence au service de l'environnement mondial. Deuxième bilan global (25 janvier 2002).

³¹ Review of Climate Change Enabling Activities. Evaluation Report. GEF/C.16/10 (octobre 2000).

première communication nationale; et iv) les pratiques optimales d'exécution des projets d'activités habilitantes d'après les enseignements tirés dans les pays.

68. À titre de contribution à l'examen, par le FEM, des activités habilitantes (voir plus haut), plusieurs questions ont été soulevées dans les déclarations ou communications des Parties³², dont la nécessité d'élargir le champ de l'examen, l'accès en temps utile à l'appui financier et technique, l'achèvement dans les délais des communications nationales initiales, les problèmes opérationnels liés au processus d'examen et d'approbation des projets d'activités habilitantes, les lignes directrices concernant les deuxièmes communications nationales et le transfert de technologies.

Conclusions et recommandations du rapport d'évaluation du FEM sur l'examen des activités habilitantes

69. Il est indiqué dans le rapport d'évaluation sur l'examen des activités habilitantes que, le nombre de projets qui étaient achevés au moment de l'examen étant très limité, les conclusions de l'étude ne seraient peut-être pas entièrement représentatives de l'efficacité de l'exécution ou des résultats obtenus dans l'ensemble du portefeuille. Il y est dit aussi que les conclusions de l'étude ne devaient pas être considérées comme étant représentatives des résultats et de l'impact définitifs dans tous les 115 pays hôtes. Toutefois, l'examen a pris en considération les vues des Parties au sujet des activités habilitantes³³.

70. Il est dit dans le rapport que l'appui fourni par le FEM aux activités habilitantes dans le domaine des changements climatiques a contribué pour beaucoup à aider les Parties non visées à l'annexe I à remplir les engagements qu'elles ont pris en matière de communication en vertu de la Convention en dépit de la complexité de la tâche et des difficultés rencontrées lors de l'exécution des projets d'activités habilitantes. La qualité des documents établis au titre de ces projets était satisfaisante et parfois même impressionnante malgré la modicité du financement et le peu de temps disponible.

71. Il y est également noté que les activités habilitantes financées par le FEM n'ouvrent pas clairement la voie à un renforcement durable des capacités, pas plus qu'elles n'ont aidé les pays à se doter des moyens nécessaires pour élaborer les politiques et stratégies qui permettraient de faire front aux changements climatiques. À cet égard, l'examen a également révélé que les pays avaient, dans le domaine du renforcement des capacités, des ambitions supérieures à ce que les projets d'activités habilitantes pouvaient leur procurer.

72. Pour ce qui est du processus de consultation en vue de la formulation de futures directives opérationnelles pour les projets d'activités habilitantes, il est recommandé dans l'évaluation que le FEM mette en place un processus consultatif plus efficace, avec la participation des organismes d'exécution et de techniciens des pays bénéficiaires à la mise au point définitive des directives. Une démarche plus équilibrée, avec une participation et une consultation appropriées

³² FCCC/SBI/1999/INF.10.

³³ Review of Climate Change Enabling Activities. Evaluation Report. GEF/C.16/10 (octobre 2000).

des parties prenantes et une évaluation des priorités nationales, mettrait les pays au cœur de la définition des propositions de projets.

73. On a également observé dans cet examen qu'une plus grande précision dans les orientations données par la Conférence des Parties et dans les directives du FEM permettrait dans une large mesure de lever les ambiguïtés associées à la définition d'expressions telles que activités habilitantes, renforcement des capacités, etc., et faciliterait une application uniforme des directives.

74. Les auteurs de l'examen recommandent que le FEM et ses organismes d'exécution s'efforcent davantage de rationaliser le traitement des projets d'activités habilitantes. Ils ont relevé que la capacité du personnel du PNUD et du PNUE de superviser l'exécution des projets laissait quelque peu à désirer et qu'on pouvait remédier à cette carence en engageant du personnel ayant les qualifications voulues. Le PNUD et le PNUE devraient développer la pratique qui consiste à recruter des experts régionaux compétents, ou à soutenir les centres d'excellence régionaux, afin d'aider les pays bénéficiaires à résoudre les problèmes techniques liés à l'exécution des activités habilitantes.

75. Selon le rapport, il faudrait fournir des ressources supplémentaires afin de valoriser l'élément «renforcement des capacités» des projets d'activités habilitantes, et ce par la participation de représentants des pays à des séminaires et ateliers internationaux ainsi que par l'élargissement de la formation technique à d'autres groupes de participants.

76. Pour renforcer les dispositions institutionnelles d'exécution des projets d'activités habilitantes, soutenir leur fonctionnement et tenir dûment compte des préoccupations liées aux changements climatiques dans les activités de planification, l'examen a recommandé:

a) Que l'élaboration et l'exécution des projets bénéficient d'un appui politique au niveau le plus élevé;

b) Que soient élaborés des matériaux d'information appropriés dans le cadre des projets d'activités habilitantes afin de sensibiliser davantage les décideurs et les politiques.

77. Il est noté aussi dans le rapport qu'il est impératif que le FEM lance des projets régionaux afin d'améliorer les coefficients d'émission et les données d'activité et de mettre en place un processus de partage plus efficace des données d'expérience entre les régions.

78. En ce qui concerne le renforcement des capacités, il est recommandé que le FEM adopte à l'avenir une approche plus stratégique des activités habilitantes et qu'il les inscrive dans le cadre de programmes à plus long terme. À cet égard, il est également recommandé que la Conférence des Parties donne des indications précises quant à la dimension de l'élément «renforcement des capacités» des activités habilitantes.

C. Projets de moyenne envergure et projets à part entière dans le domaine des changements climatiques

Introduction

79. Le Conseil du FEM a approuvé en avril 1996 une proposition concernant des projets de moyenne envergure. Ceux-ci devaient constituer un ensemble de projets plus limités et plus rapidement réalisables que les projets à part entière. Le financement de chacun d'entre-eux était plafonné à l'origine à 750 000 dollars, montant qui a par la suite été relevé à 1 million de dollars. Les projets de moyenne envergure doivent faire l'objet d'une procédure d'approbation accélérée destinée à encourager une plus grande participation des organismes non officiels et des groupes de la société civile, des ONG notamment. Au 30 juin 2001, le FEM avait approuvé un investissement total de 21,6 millions de dollars au bénéfice de projets de moyenne envergure dans le domaine des changements climatiques. En 2001, ces projets ont fait l'objet d'une évaluation complète qui devait contribuer au deuxième bilan global. À la date de juin 2001, le FEM avait fourni 1,118 milliard de dollars à titre gracieux au titre de 123 projets à part entière, soit 36,2 % de son financement pour tous les domaines d'intervention.

Évaluation des projets de moyenne envergure

80. L'évaluation des projets de moyenne envergure³⁴ a conclu qu'il était encore trop tôt pour mesurer l'impact réel de ces opérations sur l'environnement mondial dans les trois domaines d'intervention puisque la majorité de ces projets ne sont pas encore achevés. Néanmoins, tout indique que des progrès spectaculaires ont été enregistrés sur le plan de la dotation en capacités, de l'innovation et de l'application de méthodes nouvelles, de la sensibilisation et des perspectives de viabilité. Les projets de moyenne envergure ont mobilisé des cofinancements importants, créé les conditions nécessaires à leur transposition et ont fait ressortir l'importance des priorités et obligations relatives à l'environnement mondial dans les politiques et procédures nationales de planification. Les projets de moyenne envergure ont à leur actif la création de synergies avec les activités de développement durable à l'échelon national, en proposant aux principaux intéressés des moyens de subsistance et en favorisant les activités génératrices de revenu.

81. Selon l'évaluation, il est difficile de mesurer l'impact des projets de moyenne envergure, mais il est très probable que le rapport coût-efficacité de ces opérations soutienne avantageusement la comparaison avec celui des investissements dans de nombreux projets de plus grande ampleur du FEM ou d'autres bailleurs de fonds. Les pays partenaires ont néanmoins exprimé de nombreux griefs à l'égard du délai nécessaire à l'examen des propositions de projets de moyenne envergure, ce qui laisse entendre que les espoirs suscités au départ par la procédure accélérée ont été déçus. L'évaluation des projets de moyenne envergure a livré une analyse des facteurs responsables des longs délais d'approbation et de l'absence de toute logique les justifiant ainsi que de l'allongement du cycle des projets. Les éléments avancés sont les suivants:

³⁴ Medium-Sized Projects Evaluation. *Evaluation Report 2001*. GEF/C.18/Inf.4 (6 novembre 2001).

- a) L'aptitude variable des bureaux nationaux du PNUD et de la Banque mondiale à faciliter et lancer les projets de moyenne envergure;
- b) Les délais nécessaires pour obtenir l'aval des points focaux techniques nationaux aux projets de moyenne envergure exécutés par les ONG;
- c) La participation de nouveaux partenaires nationaux inexpérimentés qui ont besoin d'un apport plus soutenu des Agents d'exécution pour pouvoir s'orienter parmi les secteurs prioritaires et les procédures opérationnelles du FEM (y compris le mode de calcul du surcoût);
- d) Des examens techniques peu clairs et parfois contradictoires émanant de différents services des Agents d'exécution et du secrétariat du FEM, qui ont considérablement prolongé le délai d'instruction des dossiers de projets;
- e) Les ajustements aux modalités juridiques et aux procédures d'achat et de décaissement des Agents d'exécution pour les adapter à des projets de plus faible ampleur dans des régions reculées.

L'étude sectorielle sur les changements climatiques

82. En 1999, le secrétariat du FEM a diligenté une étude visant à élaborer des indicateurs de performance des programmes afin de faciliter l'évaluation des résultats et de l'impact des activités relatives aux changements climatiques qu'il finance. La mission chargée de cette étude a défini sept indicateurs en se fondant sur des travaux de recherche et des consultations menées auprès des parties prenantes intéressées. Ces indicateurs sont les suivants:

- a) Production d'énergie ou économies d'énergie et puissance installée;
- b) Coûts par unité de technologie ou mesure installée;
- c) Mise en place de services aux entreprises et de services de soutien;
- d) Accès aux fonds et mécanismes de financement;
- e) Élaboration de politiques;
- f) Connaissance et compréhension des technologies;
- g) Consommation d'énergie, modes de consommation des combustibles et incidences sur les utilisateurs finals.

83. En juin 2000, le FEM a lancé une étude sectorielle sur les changements climatiques portant sur 120 projets de moyenne envergure ou à part entière exécutés dans 60 pays dans les domaines de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables et, dans une moindre mesure, des modes de transport viables³⁵. Cette étude devait répondre à quatre questions:

³⁵ Climate Change Program Study. *Synthesis Report*. GEF/C.17/Inf.5, 26 avril 2001.

- a) Les activités menées correspondent-elles aux besoins des pays et aux objectifs à caractère mondial?
- b) Quels sont les principaux problèmes qui se posent au niveau de l'exécution des projets et quels grands enseignements peut-on en tirer?
- c) Quel est l'impact réel ou probable, des projets du FEM?
- d) Quels sont les facteurs qui influent sur la viabilité et les possibilités de réédition des projets?

Impact et résultats

84. L'impact et les résultats des projets de moyenne envergure ou à part entière ont été évalués dans le cadre de l'étude sectorielle du FEM sur les changements climatiques³⁶ et du deuxième bilan global du FEM³⁷. Si le secteur «changements climatiques» a été lancé dans le cadre du programme de surveillance et d'évaluation du FEM en tant que contribution technique au deuxième bilan global, on a adopté, pour ces deux évaluations, des approches légèrement différentes de l'appréciation de l'impact et des résultats des projets. Dans la première étude, on a évalué l'impact et les résultats des projets en appliquant les sept indicateurs de performance de base dans le cadre de pôles d'application précis, à savoir l'élaboration de produits écono-énergétiques, le raccordement au réseau de distribution électrique de centrales exploitant des sources d'énergie renouvelables, l'électrification solaire photovoltaïque hors réseau, la création de sociétés de services énergétiques et d'autres applications. Ces pôles ne correspondant pas strictement aux programmes opérationnels, le présent examen ne permet pas d'évaluer l'impact par programme.

85. Il est indiqué dans l'étude sectorielle que l'impact au niveau des projets est lent à se faire sentir car 28 projets seulement du portefeuille «changements climatiques» ont été achevés. Quinze autres sont en cours d'exécution depuis deux ans seulement, mais leurs retombées ont été sensibles.

86. Le deuxième bilan global a fait ressortir que les projets de moyenne envergure et les projets à part entière se sont appuyés sur des approches très diverses pour ce qui est de promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie et l'exploitation des sources d'énergie renouvelables. La mission chargée de ce bilan a relevé que si le travail a d'abord privilégié la mise au point et la démonstration de nouvelles technologies, il s'est réorienté dernièrement sur la création de marchés, la démonstration de modèles viables d'exploitation commerciale, l'élaboration de mécanismes de financement et l'adoption de mesures incitant à intervenir au niveau de la demande.

³⁶ Climate Change Program Study. *Synthesis Report*. GEF/C.17/Inf.5, 26 avril 2001.

³⁷ FEM: dix ans d'existence au service de l'environnement mondial. Deuxième bilan global. 25 janvier 2002.

Mise au point et démonstration de nouvelles technologies

87. S'agissant de la mise au point et de la démonstration de nouvelles technologies, la mission a donné des exemples de projets du FEM qui ont considérablement élargi les premières phases de la mise au point ou ont augmenté les capacités de démonstration, permettant à certaines technologies d'être compétitives sur d'importants marchés nationaux ou internationaux: c'est le cas notamment du projet de valorisation des ressources en méthane des houillères, mené en Chine, qui a permis de commercialiser cette technologie en Chine, avec des retombées positives dans le pays ainsi que sur d'autres marchés internationaux³⁸. Des expériences analogues sont exposées, dont l'adaptation des systèmes de gazéification et des turbines à gaz aux combustibles issus de la biomasse après collecte et traitement. Au Brésil, deux projets financés par le FEM permettent d'envisager des démonstrations commerciales de cette technologie dans le pays.

88. Les technologies de mise en valeur des sources d'énergie renouvelables ont eu d'autres retombées importantes, dont la démonstration de nouvelles centrales du réseau exploitant des sources d'énergie renouvelables en Inde, l'utilisation à des fins énergétiques du biogaz issu des stations d'épuration en Inde, l'exploitation de l'énergie éolienne en Inde et la production d'énergie à partir de la bagasse à Maurice. Les projets d'électrification solaire photovoltaïque des zones rurales hors réseau ont constitué une partie non négligeable du portefeuille des changements climatiques³⁹.

Formules favorisant les mécanismes du marché

89. La mission a relevé en outre que le FEM a pu créer ou promouvoir toute une gamme de matériel, de produits et de systèmes écono-fficaces grâce à des interventions axées sur le marché. Les projets du FEM ont permis aussi de lancer divers programmes de financement novateurs appliqués à l'efficacité énergétique. Le FEM a également favorisé la création de sociétés de services énergétiques viables en Tunisie et en Chine⁴⁰.

Action sur le cadre d'intervention

90. Même si la mission chargée de l'étude admet que le FEM pourrait influencer sur les politiques nationales bien plus qu'il ne l'a fait à ce jour⁴¹, le bilan fait ressortir un impact et des résultats sensibles au plan des orientations (adoption de normes et de codes nationaux et mise en place de réglementations spécifiques, notamment). À titre d'exemples de résultats concrets des interventions du FEM dans certains pays, on peut citer l'élaboration de codes nationaux régissant l'installation d'équipements solaires photovoltaïques au Zimbabwe, la définition des normes applicables à la qualité des ampoules électriques de faible consommation au Mexique, l'étiquetage obligatoire des réfrigérateurs en Thaïlande, l'adoption de normes nationales pour les réfrigérateurs en Chine et l'adoption de codes du bâtiment au Sénégal. Autre impact

³⁸ Deuxième bilan global du FEM, encadré 3.2, p. 21.

³⁹ Deuxième bilan global, p. 20.

⁴⁰ Deuxième bilan global, p. 24.

⁴¹ Deuxième bilan global, p. 27.

significatif: la conclusion, grâce aux projets financés par le FEM, de contrats d'achat avec des producteurs d'électricité du secteur privé, mécanisme important que l'on peut trouver, avec des incidences politiques diverses, à divers stades d'élaboration en Jordanie, à Maurice et au Sri Lanka⁴².

91. La mission a noté que l'exécution de ces projets a permis de créer ou de consolider diverses institutions. C'est ainsi qu'a été renforcée une compagnie d'électricité thaïlandaise par la création d'un bureau de gestion par intervention sur la demande, ce qui a entraîné l'achat en grande quantité d'ampoules de faible consommation ainsi qu'une réduction sensible du prix de ces articles dans l'ensemble du pays.

D. Le programme de microfinancements du FEM

92. Lancé en 1992, le programme de microfinancements du FEM est actuellement mis en œuvre par le PNUD dans 61 pays. Il repose sur le principe qu'il est possible d'apporter des réponses plus durables aux problèmes écologiques mondiaux quand les populations locales sont activement mobilisées. Des projets de faible envergure et ciblés de manière stratégique peuvent aider à résoudre les problèmes de cette nature tout en rendant plus sûrs les moyens de subsistance des populations locales. Pour sa phase pilote (1992-1996), ce programme a reçu 8,2 millions de dollars et, pour les deux premières années (1996-1998) de sa phase opérationnelle, le Conseil du FEM a approuvé un montant supplémentaire de 24 millions de dollars. La part des microfinancements destinée au secteur des changements climatiques en pourcentage du total des microfinancements octroyés pour tous les domaines d'intervention est de 17 % pour la phase pilote et de 19 % pour la phase opérationnelle.

93. Selon les évaluations⁴³ dont a fait l'objet ce programme, les mécanismes institutionnels nationaux mis en place pour gérer ce programme sous la supervision globale du PNUD fonctionnent généralement bien. La prise en charge des frais de gestion non couverts par le microfinancement constitue le principal handicap de ce programme. Les règles budgétaires extrêmement rigoureuses qui s'appliquent aux frais généraux de gestion donnent très peu de latitude aux coordonnateurs nationaux pour assurer la diffusion adéquate des informations et contribuer aux recherches destinées à mieux définir l'orientation du programme et à anticiper les besoins de partenariat et d'échange des acquis. Ceci est particulièrement vrai des pays où le programme ne bénéficie pas encore de microfinancements.

94. Étant donné que les projets du programme de microfinancements ont suscité une large participation, renforcé les capacités locales en matière de gestion de projets, réussi à mobiliser des cofinancements substantiels (dans plusieurs cas, des fonds du PNUD) et favorisé des activités génératrices de revenu, ils ont de bonnes chances d'être viables. Il faut néanmoins

⁴² Deuxième bilan global, p. 27.

⁴³ Second Independent Evaluation of the GEF Small Grants Programme: The Transition to an Operational Phase. Volume I: Main Report, New York, 8 mai 1998 et GEF/C.17.Inf.16, 27 avril 2001: Report to the GEF Council on the progress made in implementing the Small Grant Programme in year 2 of the Second Operational Phase.

veiller à ce que les composantes créatrices de revenu soient fondées sur de solides études de faisabilité et intègrent des méthodes de gestion rationnelles.

95. La deuxième évaluation indépendante du programme de microfinancements (1998)⁴⁴ a conclu que le programme occupe un créneau tout particulier et très utile au sein du FEM et qu'il conviendrait de l'élargir de manière à ce qu'il soit disponible dans tous les pays qui satisfont à ses critères d'exécution.

E. Questions intersectorielles et institutionnelles

Caractère durable et transposable des résultats des projets

96. Seuls 28 des projets mis en œuvre dans le domaine des changements climatiques sont aujourd'hui achevés; aussi est-il difficile à ce stade d'évaluer le caractère transposable et durable de leurs résultats. Comme on l'a vu plus haut, peu de résultats obtenus ont été réédités à ce jour et cet aspect n'a pas été systématiquement pris en compte lors de la conception des projets. Plusieurs facteurs peuvent entraver la réédition d'un projet. Ainsi, le projet conduit à la Jamaïque (*Démonstration d'une gestion axée sur la demande*) s'est accompagné de la création d'une cellule chargée de cette mission au sein d'une compagnie publique d'électricité. Or, cette dernière est en passe d'être rachetée par des investisseurs étrangers dont on ignorait encore, lorsque la mission d'évaluation s'est rendue dans le pays, s'ils souhaitaient poursuivre le projet en cours. Les programmes de subvention peuvent être difficiles à transposer, comme en témoignent les doutes que suscite la viabilité à long terme des fonds d'aide à la consommation créés dans le cadre des projets menés au Zimbabwe (*Énergie photovoltaïque à usage domestique et collectif*), en Ouganda (*Projet pilote d'utilisation de l'énergie photovoltaïque pour l'électrification en zone rurale*) et au Sénégal (*Gestion participative et écologiquement viable de l'énergie*). Dans ce dernier cas, des subventions importantes ont été accordées à un établissement hôtelier privé qui souhaitait se doter d'un système d'éclairage de faible consommation et d'équipements antipollution, sans que la mission d'évaluation n'ait pu se convaincre que les acquis du projet seraient effectivement réutilisés ailleurs une fois les opérations terminées. Compte tenu du rôle majeur du secteur privé dans la production d'électricité et la fabrication d'appareils électriques, il se peut que l'absence, dans certains pays, d'un environnement favorable aux initiatives du secteur privé et la participation souvent très limitée des entreprises privées aux opérations du FEM soient à l'origine des difficultés liées à la transposition des résultats des projets.

Caractère durable des résultats des projets

97. Les facteurs qui contribuent au caractère durable des résultats des projets sont les suivants:

- a) La démonstration de modèles viables d'exploitation commerciale;
- b) La «transformation des marchés» (création de marchés viables pour les produits énérgo-efficaces);

⁴⁴ Second Independent Evaluation of the GEF Small Grants Programme: The Transition to an Operational Phase. Volume I: Main Report, New York, 8 mai 1998.

c) La conclusion d'accords volontaires avec le secteur privé afin d'éliminer du marché les produits inefficaces;

d) La création de cadres juridiques ou l'exploitation des précédents cadres juridiques en vue de la création de sociétés de services énergétiques.

Les facteurs qui peuvent peser négativement sur le caractère durable des résultats sont les suivants:

a) La privatisation des compagnies d'électricité sans tenir compte de l'existence future des cellules de gestion axée sur la demande et du rôle de ces cellules;

b) Les tarifs à court terme des centrales du réseau exploitant des sources d'énergie renouvelables, qui font de ces sources d'énergie l'otage des fluctuations du cours des combustibles traditionnels;

c) La dépendance du financement des consommateurs et des entreprises rurales à l'égard des ressources des projets sans qu'il y ait création de sources commerciales viables et durables;

d) Les mécanismes d'exécution des projets qui, plutôt que de démontrer des modèles viables d'exploitation commerciale, se cantonnent dans un rôle d'«installation et démonstration de matériel».

Caractère transposable des projets

98. Outre l'intégration des objectifs du FEM aux programmes et la mobilisation des cofinancements, un troisième élément clef permet d'évaluer le bilan du FEM: sa capacité à inciter à rééditer les projets qu'il finance selon des modalités financières et opérationnelles différentes. Il est difficile de mesurer avec précision l'ampleur de cet effet d'entraînement dans la mesure où le FEM n'en assure pas un suivi régulier. Plusieurs projets achevés ou en cours donnent néanmoins des indications encourageantes. Il convient de rappeler en outre que le nombre de projets achevés est encore limité et qu'il faudra attendre avant de pouvoir véritablement suivre et évaluer leurs effets à ce niveau.

99. À terme, les projets dans le portefeuille des changements climatiques auront d'autant plus d'impact qu'ils seront transposables. Seuls 28 projets étant aujourd'hui achevés dans ce domaine, leur incidence directe sur la protection de l'environnement mondial est limitée. À titre d'exemple de transposition réussie, on citera le projet sur l'*Énergie éolienne décentralisée à l'appui du développement économique et social* en Mauritanie, le projet de *Promotion d'une utilisation rationnelle de l'électricité* en Thaïlande et le projet de *Valorisation des ressources en méthane des houillères* en Chine. Ce dernier n'a pas seulement été repris dans ce pays au moyen de la création d'une société de services énergétiques, il a aussi permis de diffuser à l'échelle internationale des informations au sujet de cette technologie et sa pérennité paraît assurée puisqu'il a entraîné la création d'une société commerciale apparemment rentable.

100. Le deuxième bilan global conclut qu'il faut aider à réappliquer les méthodes qui donnent des résultats en adoptant des approches systémiques et en mettant en commun les connaissances acquises entre les projets et les autres parties prenantes.

Surcoût et cofinancement⁴⁵

101. L'une des principales caractéristiques du concours apporté par le FEM à l'application des conventions mondiales relatives à l'environnement concerne le «financement du surcoût convenu de mesures visant à améliorer la protection de l'environnement mondial»⁴⁶. Ce principe a aidé le FEM à obtenir un cofinancement pour ses activités. Mais il reste encore beaucoup à faire pour permettre aux diverses parties prenantes de mettre ce principe en pratique au stade de la conception, de la préparation et de l'exécution des projets. À cet effet, mention a été faite dans le deuxième bilan global de la nécessité de disposer de meilleures directives opérationnelles, d'améliorer la communication et d'assurer une plus grande cohérence dans l'application du principe du financement du surcoût.

102. Le cofinancement des projets est essentiel car il apporte au FEM des ressources supplémentaires pour atteindre son objectif, qui est d'œuvrer à la protection de l'environnement mondial et de renforcer les liens entre les activités entreprises dans ce sens et celles visant à promouvoir un développement durable. Le cofinancement peut se mesurer selon deux paramètres: i) le rapport entre les ressources provenant d'entités autres que le FEM et les ressources du FEM, dit «ratio de cofinancement total», et ii) le rapport entre le cofinancement assuré par les Agents d'exécution et les ressources du FEM, dit «ratio de cofinancement des Agents d'exécution». Le premier est un indicateur du volume total des ressources mobilisées à travers les cofinancements; le second est un indicateur du degré de prise en compte des opérations du FEM dans les activités des Agents d'exécution puisqu'il rend compte des ressources engagées par ces derniers.

103. Dans le deuxième bilan global, il est en outre proposé que, afin d'assurer la meilleure protection possible de l'environnement, le FEM mette l'accent sur son rôle de catalyseur et recherche des moyens de financement supplémentaires auprès d'autres sources⁴⁷. La mission d'évaluation s'est toutefois étonnée du caractère déficient de la base de données sur le cofinancement.

104. Dans le cadre du deuxième bilan global, la mission d'évaluation a passé en revue les 28 projets relatifs aux changements climatiques qui avaient été menés à terme au 30 juin 2000 et qui, pour la plupart, avaient été approuvés pendant la phase pilote du FEM. Pour les 28 projets achevés⁴⁸, les financements du FEM se sont élevés au total à 152,4 millions de dollars et, alors que les Agents d'exécution avaient prévu de multiplier par 10,8 (1 651,8 millions de dollars) les ressources fournies par le FEM, le ratio de cofinancement total a été en fait de 9,76 (1 448,8 millions de dollars). Les montants ainsi mobilisés sont importants, surtout si on les

⁴⁵ FEM: 10 ans d'existence au service de l'environnement mondial, deuxième bilan global, 25 janvier 2002.

⁴⁶ Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial, 1994.

⁴⁷ Dix principes opérationnels régissant l'élaboration et l'exécution du programme de travail du FEM, deuxième bilan global, p. 153, et Stratégie opérationnelle du FEM, 1996.

⁴⁸ Deuxième bilan global, p. 77, tableau 6.2.

compare aux résultats obtenus dans les autres domaines d'intervention, où le ratio de cofinancement total a été de 3,46. Cela dit, deux projets d'équipement de grande ampleur ont absorbé à eux seuls une forte proportion des ressources mobilisées par les Agents d'exécution.

105. Dans le deuxième bilan global, la performance d'ensemble du FEM en matière de cofinancement a été jugée étonnamment modeste, d'autant que, dans le cas de projets achevés, un tout petit nombre d'entre eux a absorbé la quasi-totalité des ressources mobilisées⁴⁹, et la mission d'évaluation a conclu que le FEM devait augmenter le cofinancement total de son portefeuille⁵⁰. En outre, elle a déclaré qu'à l'heure où le FEM abordait une nouvelle phase de son développement et où la demande de financement dépassait les fonds disponibles, il importait d'envisager l'application de critères de cofinancement plus stricts dans le cadre de la procédure d'agrément des projets. Ces critères devront tenir compte du domaine d'intervention, du degré de développement du pays, de la taille du portefeuille du FEM dans le pays, de la capacité du pays à attirer d'autres sources de financement, de l'Agent/organisme d'exécution, etc.⁵¹

Participation du secteur privé

106. En ce qui concerne la participation du secteur privé, la mission d'évaluation a fait observer dans le deuxième bilan global que le FEM devait redoubler d'efforts pour associer plus largement le secteur privé à ses opérations ordinaires, tout particulièrement dans le domaine des changements climatiques. En effet, dans la grande majorité des pays bénéficiaires, les investisseurs dans le secteur de l'énergie, les concepteurs et fabricants de technologies, les prestataires de services, etc., sont principalement des entreprises privées. Selon le deuxième bilan global, de nombreuses possibilités demeurent inexploitées et bien des obstacles empêchent le secteur privé de participer davantage aux projets du FEM. En outre, les fonds à la disposition du FEM ne sont pas exploités au mieux pour attirer d'importants investissements privés supplémentaires, surtout dans le cas des projets qui sont à haut risque mais qui se prêtent à une exploitation commerciale dans le domaine des changements climatiques⁵².

107. Tout en reconnaissant les risques inhérents à une participation accrue du secteur privé et les inquiétudes légitimes que celle-ci suscite, la mission d'évaluation a fait valoir que «l'aval du Conseil à un engagement plus large du secteur privé et une acceptation explicite des risques qui lui sont associés permettraient de lever les incertitudes au sein du FEM»⁵³.

Mécanisme de défraiement

108. Une autre question qui intéresse beaucoup les bénéficiaires ainsi que les donateurs est celle du mécanisme de défraiement. Il s'agit d'un dispositif novateur permettant de dédommager

⁴⁹ Deuxième bilan global, p. 80.

⁵⁰ Deuxième bilan global, p. 80.

⁵¹ Deuxième bilan global, p. 80.

⁵² Deuxième bilan global, p. 83.

⁵³ Deuxième bilan global, p. 84.

les Agents d'exécution des frais engagés durant la préparation et l'exécution du projet⁵⁴, adopté par le Conseil du FEM en mai 1999⁵⁵. Dans le cadre de la procédure qui prévoit de faire rapport, chaque année, au Conseil sur la question, une étude comparative a été présentée au Conseil en mai 2000. Celle-ci concluait que les pratiques de gestion des coûts des projets étaient effectivement et suffisamment méthodiques, rigoureuses et exigeantes et que le barème de frais forfaitaire n'était par ailleurs ni déraisonnable ni inadéquat⁵⁶.

109. Après avoir analysé le mécanisme de défraiement et pris en compte les préoccupations exprimées par différentes parties prenantes au cours de l'exercice à propos de l'obligation de responsabilité et de la transparence, la mission d'évaluation a recommandé dans le deuxième bilan global deux mesures particulières, à savoir l'établissement d'une liste type des tâches confiées aux Agents d'exécution et couvertes par des allocations pour frais et l'adoption d'un mécanisme simple de défraiement des Agents d'exécution en fonction des résultats obtenus, comportant deux ou trois versements échelonnés dans le temps et associés aux grandes étapes du projet⁵⁷.

110. En mai 2002, après avoir examiné les résultats de l'évaluation indépendante du mécanisme de défraiement (commandée en décembre 2001)⁵⁸, le Conseil du FEM a adopté une décision dans laquelle il a prié le secrétariat du FEM d'établir, en consultation avec les Agents et les organismes d'exécution, une version révisée du document et des propositions pour améliorer le barème des allocations pour frais, en tenant compte des préoccupations exprimées par les membres devant la tendance à la hausse des allocations destinées à couvrir les dépenses administratives et des autres observations faites au cours de la réunion ainsi que des conclusions et recommandations formulées dans le rapport du consultant et dans le deuxième bilan global, et de les lui soumettre pour examen à sa réunion d'octobre 2002⁵⁹.

Cycle des projets du FEM

111. Dans le deuxième bilan global, la mission d'évaluation a noté que la longueur des procédures de préparation et d'exécution des projets du FEM avait suscité des critiques,

⁵⁴ Deuxième bilan global, p. 111 et 112.

⁵⁵ GEF/C.13/11, proposition visant à instaurer un mécanisme de défraiement pour l'exécution des projets du FEM (mai 1999), et décision figurant dans le compte rendu conjoint des Présidents, réunion du Conseil du FEM, 5-7 mai 1999, p. 5.

⁵⁶ GEF/C.15/Inf.7, Report on a Benchmarking Review of GEF Implementing Agencies Fees (mai 2000).

⁵⁷ Deuxième bilan global, p. 113, recommandation n° 2.

⁵⁸ GEF/C.19/12, Consultant's Report on an Independent Review of the Fee-based System (mai 2002).

⁵⁹ Compte rendu conjoint des Présidents, réunion du Conseil du FEM, 15-17 mai 2002, p. 6 de la version anglaise.

en particulier au niveau des pays⁶⁰. Elle a également fait observer que «les projets du FEM sont rarement évidents ou “simples”, mais souvent assez complexes; ils supposent des études prolongées de différentes options techniques et de différents modèles expérimentaux et, souvent, de multiples consultations avec les parties prenantes. Il n’est donc pas forcément possible d’appliquer aux projets courants du FEM une procédure de préparation “accélérée” qui risquerait de faire abstraction d’étapes préparatoires susceptibles de relever leur qualité»⁶¹.

112. Après avoir examiné attentivement les délais d’instruction des dossiers des projets par les Agents d’exécution et le secrétariat du FEM, la mission d’évaluation a conclu que, si rien ne permettait d’affirmer qu’un raccourcissement de ces délais était possible, une amélioration du système administratif et des procédures d’examen des projets au secrétariat du FEM et chez les Agents d’exécution semblait toutefois envisageable⁶². Selon le deuxième bilan global, il conviendrait d’encourager le FEM à analyser plus attentivement les délais d’instruction des dossiers lors de chaque examen annuel de l’état d’avancement des projets et il faut, par ailleurs, mieux expliquer au pays les délais d’approbation en vigueur⁶³.

VIII. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS DU RAPPORT DE SYNTHÈSE

113. Le présent chapitre, qui a été établi suivant les critères d’évaluation de l’efficacité du mécanisme financier exposés dans les directives figurant en annexe à la décision 3/CP.4, reprend les informations présentées dans les chapitres précédents. Il traite également de la clarté des directives données par la Conférence des Parties et des questions relatives à la troisième reconstitution des ressources du FEM et dresse un bilan global du fonctionnement du FEM.

A. Évaluation de l’efficacité du mécanisme financier à la lumière des critères énumérés en annexe à la décision 3/CP.4

Transparence du processus décisionnel

114. Comme suite aux préoccupations exprimées au sujet du processus décisionnel relatif à la préparation et à l’exécution des projets, le FEM s’est employé au fil du temps à rendre son action plus transparente en diffusant des informations sur ses opérations par le biais de son site Web. Dans le deuxième bilan global, la mission d’évaluation a constaté que le FEM avait également réussi à obtenir des Agents d’exécution qu’ils acceptent plus largement de divulguer leurs informations. Mais, tout en reconnaissant que les projets du FEM dans le domaine des changements climatiques s’étaient accompagnés de mécanismes de participation performants, elle a invité le FEM à aller plus loin dans ce sens.

115. Pour veiller à ce que tous les pays membres du FEM soient informés de la façon dont les décisions d’allocation de ressources financières sont prises, il a été suggéré dans un projet

⁶⁰ Deuxième bilan global, p. 108.

⁶¹ Deuxième bilan global, p. 108.

⁶² Deuxième bilan global, p. 108 et 109.

⁶³ Voir la note précédente.

de recommandation pratique élaboré à l'occasion de la troisième reconstitution des ressources que le secrétariat du FEM propose dans un document établi en consultation avec le Conseil, un mécanisme qui permette de répartir au mieux les ressources entre les différents domaines d'intervention et à l'intérieur de ceux-ci afin que les financements alloués aient le plus grand impact possible sur l'amélioration de l'environnement mondial et favorisent l'adoption de politiques et de méthodes environnementales rationnelles à l'échelle mondiale. La sélectivité, la responsabilité et le souci du résultat seront au cœur de ce mécanisme d'allocation des ressources.

Caractère adéquat, prévisibilité et décaissement en temps voulu des fonds destinés à financer des activités dans les pays en développement parties

116. Depuis sa création en 1991, le FEM a fourni 1,5 milliard de dollars sous forme de dons pour financer des activités dans le domaine des changements climatiques, ce qui représente plus de 37 % du montant total des dons consentis par ce fonds, et il a mobilisé plus de 5 milliards de dollars aux fins du cofinancement de 393 projets répartis dans plus de 134 pays. Au cours de la période allant de 1999 à 2002, plus de 3 677 000 000 dollars ont été consacrés au financement de projets et, sur ce total, le FEM a versé 648 millions de dollars sous forme de dons.

117. Il est difficile, à partir des informations fournies par les Parties non visées à l'annexe I dans leur communication nationale initiale au sujet des besoins non satisfaits et des informations communiquées par toutes les Parties, de se prononcer de façon définitive sur la question de l'adéquation des financements du FEM. Mais, avec la mise en place des trois nouveaux fonds, à savoir du fonds spécial pour les changements climatiques, du fonds pour les pays les moins avancés et du fonds pour l'adaptation, on peut penser que des ressources supplémentaires viendront compléter les ressources actuellement affectées au domaine des changements climatiques.

118. En ce qui concerne la prévisibilité des ressources destinées à financer des activités dans les pays en développement parties, les informations disponibles sont apparemment peu nombreuses. Les responsables de l'évaluation des projets de moyenne envergure réalisée en 2001 ont noté avec préoccupation que l'avenir du financement des projets de ce type était très incertain. Ils ont rappelé qu'au moment du démarrage du programme de projets de moyenne envergure en 1996, on comptait que ce programme disposerait des ressources financières nécessaires pour appuyer toutes les propositions de projet qui remplissaient les critères d'agrément fixés par le FEM et qui étaient techniquement satisfaisantes. Or selon le rapport d'évaluation, la réalité a été fort différente. Il existe désormais un gros problème de financement. Les responsables de l'évaluation ont suggéré que le FEM réserve expressément des ressources à cette catégorie de projets fort utiles afin que ceux-ci n'aient pas à pâtir de la préférence de la direction des Agents d'exécution pour les projets à part entière.

119. S'agissant de la rapidité avec laquelle les fonds sont décaissés, il semble, d'après les informations disponibles pour la période allant de 1999 à 2001, que le délai moyen entre l'agrément du projet par le Conseil du FEM et son démarrage se soit sensiblement réduit. Il importe toutefois de poursuivre les efforts entrepris afin de raccourcir encore ce délai.

Souplesse⁶⁴ et efficacité du cycle des projets du FEM, application de procédures accélérées et stratégie opérationnelle dans le domaine des changements climatiques

120. Pour être mieux à même de répondre rapidement aux besoins et de façon plus efficace, le Conseil du FEM a approuvé un certain nombre de politiques et de procédures visant à rationaliser le cycle des projets: i) adoption de procédures accélérées pour les projets d'activités habilitantes de moyenne envergure et renforcement du pouvoir d'approbation du Directeur général porté à 1 million de dollars pour les projets de moyenne envergure; ii) adoption de la politique visant à promouvoir des travaux de recherche ciblés; iii) délégation au secrétariat, dans certains cas, des compétences voulues pour examiner et agréer les projets; iv) dispositif élargi mis en place à l'intention de certains organismes d'exécution; v) participation accrue des pays à l'estimation du surcoût; et vi) publication anticipée des projets en attente pour en faciliter l'examen dans les pays membres.

121. En 2000, de nouvelles initiatives ont été prises pour rationaliser les opérations du FEM; il s'agissait de parvenir à plus d'efficacité et de faire en sorte que les activités du FEM soient mieux exécutées et donnent de meilleurs résultats. Parmi les mesures supplémentaires qui ont été adoptées pour rationaliser le cycle des projets, on peut mentionner la décision du Conseil du FEM d'autoriser le Directeur général à approuver des financements sur les ressources du bloc B du PDF jusqu'à concurrence de 700 000 dollars pour les projets nécessitant une préparation dans plusieurs pays, et à approuver des financements sur les ressources du bloc C du PDF jusqu'à concurrence de 1 million de dollars.

122. Pour améliorer l'accès aux ressources du FEM, le nombre des organismes d'exécution – quatre à l'origine – a été porté à sept au titre du «dispositif élargi». Dans le résumé provisoire des négociations menées en vue de la troisième reconstitution de la Caisse du FEM, il a été recommandé qu'à partir du mois de mai 2003, le Conseil du FEM examine chaque année le travail accompli par les organismes d'exécution opérant sous le régime du dispositif élargi et détermine si d'autres organismes devraient à leur tour être autorisés à soumettre leurs demandes de financement directement au Conseil du FEM.

123. Le secrétariat du FEM et les Agents et organismes d'exécution sont en train de prendre des mesures pour que le FEM soit mieux à même de répondre aux besoins des pays. On peut mentionner notamment la mise au point d'un système d'information sur le suivi et la gestion des projets ainsi que l'amélioration de la communication avec les pays bénéficiaires grâce à la notification du nom et des coordonnées des fonctionnaires du FEM et des Agents d'exécution.

124. En ce qui concerne les projets de moyenne envergure, s'il y avait eu des progrès, on ne pouvait pas dire, selon l'évaluation de 2001⁶⁵, que la procédure d'examen des propositions de projet s'était accélérée. Le secrétariat du FEM comptait qu'il s'écoulerait environ six mois entre l'approbation du concept de projet et son démarrage. Mais, dans la pratique, le délai a été en

⁶⁴ GEF/C.16/5, 17 août 2000.

⁶⁵ Souci du résultat: rationaliser et équilibrer la gestion du cycle des projets du FEM. GEF/C.16/Inf.5, 17 août 2000.

moyenne de plus de deux ans, voire de trois ou quatre ans pour plusieurs projets⁶⁶. S'agissant des projets d'activités habilitantes, les procédures accélérées ont permis de raccourcir la durée de l'instruction des dossiers pour un certain nombre de pays bénéficiaires. Dans le cas de certains pays, celle-ci est de six semaines à peine mais ailleurs l'instruction peut prendre jusqu'à deux ans⁶⁷.

Volume des ressources fournies aux pays en développement parties, notamment pour financer des projets d'assistance technique et d'équipement

125. Sur le montant des ressources (1,5 milliard de dollars) que le FEM a versé sous forme de dons depuis 1991 pour financer des activités dans le domaine des changements climatiques, 89,4 % environ sont allés à des projets exécutés dans des pays parties non visés à l'annexe I, et 10,4 % à des projets entrepris dans des pays visés à l'annexe I en transition vers l'économie de marché. L'analyse des informations concernant ces projets a révélé que les programmes d'opérations n° 5 (amélioration du rendement énergétique) et n° 6 (sources d'énergie renouvelables) ne représentaient que 36 % des projets mais absorbaient environ 65 % des ressources. Le programme d'opérations n° 7 (réduction des coûts à long terme des technologies énergétiques émettant peu de gaz à effet de serre) se voyait allouer 14,3 % des ressources tandis que le programme d'opérations n° 11 (modes de transport écologiquement viables) et le programme de mesures à court terme en obtenaient 13 %. Le programme d'activités habilitantes était à l'origine de plus de 52 % des projets mais ne recevait que 8 % des ressources. Au cours de la période allant de 1999 à 2002, les ressources affectées au financement d'activités habilitantes ont représenté moins de 3 % du total des ressources engagées par le FEM pour financer des activités de projet dans le domaine des changements climatiques.

Moyens financiers mobilisés

126. Le volume des ressources mobilisées pour financer les 28 projets menés à terme dans le domaine des changements climatiques⁶⁸ est important, surtout si on le compare aux montants mobilisés dans d'autres domaines d'intervention. Mais deux projets d'équipement de grande envergure en ont absorbé une grande partie.

127. On peut lire dans le projet de recommandations pratiques approuvé à l'occasion de la troisième reconstitution des ressources du FEM que l'accroissement des cofinancements conditionne pour beaucoup le succès des actions que le FEM mène pour avoir des effets positifs sur l'environnement à l'échelle mondiale. On y invite les Agents et organismes d'exécution et les autres bailleurs de fonds à mobiliser des ressources supplémentaires pour accroître l'impact des financements du FEM, en précisant que le niveau prévu de cofinancement doit être un paramètre clef lors de l'examen de l'inscription d'un projet au programme de travail. Il est également recommandé dans ce document que le FEM adopte une politique de cofinancement comportant

⁶⁶ Évaluation des projets de moyenne envergure. Rapport d'évaluation de 2001. GEF/C.18/Inf.4, 6 novembre 2001.

⁶⁷ FCCC/SBI/2002/INF.1.

⁶⁸ Deuxième bilan global, p. 77, tableau 6.2.

des critères homogènes, l'obligation de communiquer certaines informations et des objectifs de cofinancement. Il y est aussi suggéré de suivre de près le montant des cofinancements obtenus et de le comparer à celui qui était prévu au moment de l'approbation par le Conseil du FEM. Enfin, il y est recommandé que le secrétariat du FEM mette au point, en consultation avec les Agents et organismes d'exécution, une politique de cofinancement pour examen par le Conseil à sa réunion d'octobre 2002.

Viabilité des projets financés

128. Selon les informations disponibles, il est pour l'instant difficile, vu le petit nombre de projets menés à terme, de se prononcer sur la transposabilité des projets et le caractère durable de leurs résultats. Toutefois, l'étude consacrée au programme d'activités dans le domaine des changements climatiques a permis de mettre en évidence plusieurs facteurs pouvant influencer, les uns positivement, les autres négativement, sur la viabilité des projets.

B. Directives données par la Conférence des Parties

129. Au vu des informations rassemblées dans le présent rapport de synthèse, il paraît nécessaire d'aborder la question de la qualité des directives données au FEM par la Conférence des Parties. Selon les avis exprimés dans un certain nombre de communications et de rapports d'évaluation du FEM, il importe que la Conférence des Parties définisse les priorités de façon plus précise et plus claire. Dans le deuxième bilan global, il est recommandé que le FEM cherche régulièrement à actualiser et préciser les priorités et engagements existants à la lumière des nouvelles directives qu'il reçoit de la Conférence des Parties. Il faudra peut-être pour cela repenser les caractéristiques des directives données par la Conférence des Parties en reliant ce souci de clarté à une approche stratégique de l'application de la Convention. Il importe aussi de déterminer si les examens des rapports annuels du FEM auxquels la Conférence des Parties procède chaque année contribuent véritablement à l'élaboration de nouvelles directives.

C. Troisième reconstitution des ressources

130. Dans les communications soumises aux fins de l'examen du mécanisme financier, qui sont parvenues au secrétariat avant l'achèvement des négociations portant sur la troisième reconstitution de la Caisse du FEM, mention était faite de la nécessité de sortir rapidement de l'impasse en ce qui concerne l'ampleur de cette opération de reconstitution et d'augmenter le montant des ressources mises à la disposition du FEM vu le caractère urgent et l'importance des tâches dont celui-ci aurait à s'acquitter en application de son mandat. Mais en vertu de l'accord intervenu au début du mois d'août 2002, ce montant a été fixé à 2 922 840 000 dollars, compte tenu de la répartition prévue des ressources entre les domaines d'intervention existants et envisagés ainsi que des projets intersectoriels, des activités de renforcement des capacités et des autres activités transsectorielles en relation directe ou indirecte avec les domaines d'intervention. Un certain nombre de participants ont indiqué que leurs gouvernements envisageraient de verser des contributions additionnelles pour grossir l'enveloppe retenue pour la troisième reconstitution des ressources.

D. Bilan global

131. L'impression générale qui se dégage des informations analysées aux fins du présent examen est que le FEM, en tant qu'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier s'est bien acquitté de sa tâche, qui consiste à apporter un appui financier et technique pour l'application de la Convention. Les auteurs du rapport du FEM sur l'examen des activités habilitantes ont conclu que l'appui fourni par le Fonds avait contribué à renforcer sensiblement les capacités dont un certain nombre de Parties non visées à l'annexe I disposaient pour communiquer les informations qui leur étaient demandées au titre de la Convention, point de vue partagé par plusieurs Parties visées à l'annexe I et non visées à l'annexe I. Ils ont également constaté que les activités habilitantes financées par le FEM ne servaient pas véritablement l'objectif d'un renforcement durable des capacités et n'avaient pas non plus aidé les pays à se préparer à élaborer les politiques et les stratégies requises pour faire face aux changements climatiques. Très peu ayant été menés à terme, il est difficile à ce stade d'évaluer pleinement l'impact des projets de moyenne envergure et des projets à part entière. Si les rapports d'évaluation laissent entendre que ces projets ont été couronnés de succès, ils révèlent aussi que des efforts accrus s'imposent sur un certain nombre de plans – participation accrue des parties prenantes et du secteur privé, affirmation du rôle de catalyseur du FEM grâce à la prise en compte de ses objectifs dans les programmes des Agents d'exécution et développement du cofinancement des projets. Il importe aussi, vu la multiplication du nombre des projets approuvés pendant la période considérée et leur champ de plus en plus vaste, de poursuivre l'effort de rationalisation du cycle des projets du FEM en vue de raccourcir encore le délai entre la conception des projets et leur exécution.

Annexe

TEXTE DE LA DÉCISION 3/CP.4 RELATIVE À L'EXAMEN DU
FONCTIONNEMENT DU MÉCANISME FINANCIER,
Y COMPRIS DE SON ANNEXE

Décision 3/CP.4

Examen du fonctionnement du mécanisme financier

La Conférence des Parties,

Rappelant ses décisions 9/CP.1, 11/CP.2, 12/CP.2 et 11/CP.3,

Prenant note du rapport sur le bilan global du fonctionnement du Fonds pour l'environnement mondial¹ tel qu'il a été restructuré,

1. *Décide* que le Fonds pour l'environnement mondial restructuré sera l'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier visé à l'article 11 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques;

2. *Décide également*, conformément au paragraphe 4 de l'article 11 de la Convention, de faire le point du fonctionnement du mécanisme financier tous les quatre ans, en se fondant sur les directives telles qu'elles figurent à l'annexe de la présente décision ou telles qu'elles pourront être modifiées ultérieurement, et de prendre les mesures appropriées.

*8^e séance plénière
14 novembre 1998*

¹ Gareth Porter, Raymond Cléménçon, Waafas Ofofu-Amaah et Michael Philips, *Study of GEF's Overall Performance*, Fonds pour l'environnement mondial, mars 1998.

Annexe

DIRECTIVES POUR L'EXAMEN DU FONCTIONNEMENT DU MÉCANISME FINANCIER

A. Objectifs

1. Conformément au paragraphe 4 de l'article 11 de la Convention, il s'agira de faire le point du fonctionnement du mécanisme financier et de prendre des mesures appropriées en ce qui concerne:

- a) Le respect des dispositions de l'article 11 de la Convention;
- b) Le respect des directives de la Conférence des Parties;
- c) L'efficacité des activités financées aux fins de l'application de la Convention;
- d) L'efficacité du mécanisme, s'agissant de fournir des ressources financières sous forme de dons ou à des conditions de faveur, notamment pour le transfert de technologie, afin de permettre d'atteindre l'objectif de la Convention sur la base des directives données par la Conférence des Parties;
- e) L'efficacité du mécanisme, s'agissant de fournir des ressources aux pays en développement parties au titre du paragraphe 3 de l'article 4 de la Convention.

B. Méthodologie

2. Pour l'examen, on s'appuiera sur les sources d'information suivantes:

- a) Les renseignements fournis par les Parties quant à leur expérience du mécanisme financier;
- b) Les examens annuels auxquels procède la Conférence des Parties pour déterminer si les activités du mécanisme financier sont conformes aux directives qu'elle a données;
- c) Le rapport annuel du Fonds pour l'environnement mondial à la Conférence des Parties sur les activités qu'il a entreprises en sa qualité d'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier, les rapports annuels du FEM et les autres documents d'orientation et d'information pertinents du FEM;
- d) Les rapports sur le programme de suivi et d'évaluation du FEM;
- e) Les rapports émanant de la Commission du développement durable de l'Organisation des Nations Unies et des institutions de financement bilatérales et multilatérales compétentes;
- f) Les renseignements pertinents fournis par d'autres organismes intergouvernementaux et organisations non gouvernementales.

C. Critères

3. L'efficacité du mécanisme financier sera déterminée en fonction des critères ci-après :
- a) La transparence des processus de décision;
 - b) Le caractère adéquat, la prévisibilité et le versement en temps voulu des fonds destinés à financer des activités dans les pays en développement parties;
 - c) La souplesse et l'efficacité du cycle des projets du FEM et l'application de procédures accélérées, y compris la stratégie opérationnelle du Fonds, en ce qui concerne les changements climatiques;
 - d) Le volume des ressources fournies aux pays en développement parties, y compris pour le financement de projets d'assistance technique et d'équipement;
 - e) Les moyens financiers mobilisés;
 - f) La viabilité des projets financés.
