

Fonds pour l'environnement mondial

GEF/ME/C.34/2
15 octobre 2008

Conseil du FEM
11-13 novembre 2008

Point 8 de l'ordre du jour

EXAMEN À MI-PARCOURS DU DISPOSITIF D'ALLOCATION DES RESSOURCES DU FEM

(Préparé par le Bureau de l'évaluation du FEM)

Décision recommandée au Conseil

Ayant examiné le document GEF/ME/C.34/2 « *Examen à mi-parcours du Dispositif d'allocation des ressources du FEM* » le Conseil prend note de la *Réponse de la Direction à l'Examen à mi-parcours du Dispositif d'allocation des ressources (GEF/ME/C.34/3)* et décide ce qui suit :

- a. La réallocation des fonds non utilisés sera autorisée au cours de la dernière année de FEM-4
- b. L'information complète du public, l'obligation de transparence, la participation des différents acteurs et la définition des tâches claires sont des aspects qui doivent présider à la mise en application de la dernière phase de FEM-4, y compris la réallocation des fonds
- c. Les règles de mise en application seront simplifiées.

Il est demandé au Secrétariat d'informer le Conseil des mesures prises pour donner suite aux points mentionnés ci-dessus à sa réunion de juin 2009.

Le Conseil demande également au Secrétariat du FEM, en collaboration avec les Organismes et Agents d'exécution du FEM et le STPA, de commencer à prendre les dispositions nécessaires pour améliorer la conception et les indices du DAR en vue de FEM-5, en tenant compte du bilan du DAR et des recommandations de l'examen à mi-parcours sur les problèmes futurs.

Le Conseil demande au Bureau de l'évaluation du FEM de rendre compte du suivi des décisions, par le biais du Relevé d'interventions de la direction.

TABLE DES MATIERES

| | |
|-------------------------------------|---|
| Résumé analytique | 1 |
| Historique | |
| Champ d'application et méthodologie | |
| Évolution et état actuel du DAR | |
| Principales conclusions | |
| Recommandations | |
| Mesures envisageables pour l'avenir | |

RESUME ANALYTIQUE

1. L'**objectif** du présent examen à mi-parcours consiste à « évaluer dans quelle mesure les ressources ont été allouées aux pays de façon transparente et efficace par rapport aux coûts en se basant sur leurs résultats et leur contribution à l'amélioration de l'environnement mondial ». L'examen s'articule autour des trois thèmes suivants : a) la conception du DAR ; b) l'application à un stade embryonnaire ; et c) la comparaison aux systèmes d'autres organismes multilatéraux.

2. La **méthodologie** adoptée a consisté à examiner la documentation disponible, procéder à une enquête électronique sur les acteurs concernés, tenir des réunions de concertation à grande échelle avec les acteurs concernés, collaborer avec le réseau des ONG et analyser le DAR et le Programme de microfinancements. Une étude comparative d'autres mécanismes d'allocation fondés sur les résultats et une étude Delphi ont permis d'examiner la conception du DAR et les pratiques des autres organisations. Ces travaux ont été complétés par une analyse statistique approfondie, y compris la simulation et la modélisation des données, ainsi qu'une étude du portefeuille et de la réserve des projets à l'aide des séries chronologiques. Le DAR arrive normalement à mi-parcours le 3 juillet 2008. Cette date a été utilisée pour l'analyse du portefeuille, à l'exception des questions de réallocation, qui font l'objet d'un examen distinct.

3. Comme le prévoyait la conception du DAR, ses allocations de ressources correspondent au schéma général des allocations passées du FEM, bien qu'il y ait des modifications sensibles pour certains pays. Le DAR accorde des ressources à des pays qui apportent une contribution importante à l'amélioration de l'état environnemental de la planète, sur la base de l'indice de potentialité du FEM. L'indice de résultat du FEM (IRF) joue un rôle moins important pour la détermination des allocations de ressources. Les pays qui relèvent du régime d'allocations individuelles drainent 88 % des notes de l'IPF dans le domaine de la diversité biologique et 75,3 % du montant total des ressources dans ce domaine d'intervention. Dans le domaine des changements climatiques, les 46 pays relevant du régime individuel reçoivent 75 % du montant total des ressources consacrées à ce domaine, et drainent 89 % des notes pour les changements climatiques.

4. L'utilisation globale des ressources par le biais des approbations de FIP représente 31 % des financements des domaines d'intervention à mi-parcours. Les financements approuvés par la DG représentent 6 % des ressources du DAR dans le cadre de FEM-4. Les pays qui reçoivent une allocation collective au titre des changements climatiques n'ont utilisé que 5 % de leurs fonds, ceux qui en reçoivent au titre de la diversité biologique ont utilisé 18 %. La plupart des pays qui se trouvent dans des situations particulières (PEID, PMA, pays sortant d'un conflit, etc.) sont soumis au régime collectif. Il est très difficile de savoir si le faible accès tient aux situations particulières et/ou à des problèmes liés au régime collectif. Les pays tout comme le FEM n'ont pas intérêt à ce que le niveau d'accès reste faible. Les financements inutilisés à la fin de FEM-4 ne profitent pas à l'environnement mondial.

5. Les taux d'utilisation ont aussi subi l'influence d'autres facteurs et des modifications du partenariat du FEM, tout comme la participation et le portefeuille. L'utilisation par la Banque mondiale des financements du dispositif d'allocation du FEM est passée de plus de la moitié des financements à 32 % dans les deux domaines d'intervention ; alors que le PNUD et les Entités d'exécution ont augmenté leur participation.

6. Le DAR a aussi entraîné des modifications notables des rôles au sein du partenariat du partenariat du FEM, notamment une augmentation du rôle des points focaux techniques du FEM en particulier dans certains pays attributaires d'allocations individuelles, bien que le DAR ait mis plus nettement en évidence les conflits inhérents entre les critères d'amélioration de l'environnement mondial, les priorités fondamentales des domaines d'intervention et les besoins de viabilité propres aux pays.

7. La conception par le DAR des indices pour la diversité biologique et les changements climatiques repose d'une manière générale sur les données scientifiques disponibles actuellement. Des efforts sont déployés au plan scientifique pour combler les lacunes d'information, par exemple, sur les ressources marines et l'adaptation. D'autres facteurs liés à la conception, qui ne se fondent pas sur les travaux scientifiques, jouent un rôle très important pour déterminer les tendances des ressources que les pays peuvent obtenir, et peuvent faire l'objet d'un nouvel examen. Ces facteurs comprennent la règle de 75 % (des financements alloués aux pays à titre individuel), la règle de 50 % d'utilisation des ressources, les plafonds et la réserve de 10 % pour les ressources mondiales et régionales. La Déduction à usage mondial et régional (DMR) a pour objectif de financer les projets d'envergure mondiale qui ne sont pas financés par les pays ainsi que les projets multinationaux rentables dont les avantages vont au-delà de chaque pays. La déduction des ressources mondiales et régionales a des répercussions sur des Entités d'exécution comme l'UNEP.

8. En raison du retard subi dans le démarrage de FEM-4 et du programme de réforme du FEM, la faible utilisation des fonds tient davantage à l'application du DAR qu'à sa *conception*. Des règles du jeu claires et simples sont indispensables pour un partenariat constitué en réseau aussi complexe que le FEM, dans lequel les acteurs ont des moyens très différents et sont répartis à travers le monde. La planification et l'utilisation des fonds provenant de la Déduction à usage mondial et régional doivent être conçues de manière transparente pour les pays et les Entités d'exécution, notamment lorsqu'elles impliquent des plateformes-cadres.

9. L'évaluation est parvenue aux **conclusions** suivantes :

- a. Le FEM opère dans des conditions qui renforcent la nécessité d'allouer à bon escient des ressources limitées.
- b. Les données et les indicateurs utilisés dans le cadre du DAR pour évaluer la contribution à l'amélioration de l'état environnemental de la planète se fondent sur les meilleures informations disponibles actuellement, avec des lacunes qu'il faudrait combler au fil du temps.
- c. Le DAR ne comporte pas de mesures efficaces d'incitation à l'amélioration des résultats.
- d. Des directives imprécises pour le régime d'allocation collective des ressources dans le cadre du DAR ont limité l'accès des pays relevant de ce régime au cours de la première période du Dispositif.
- e. La complexité des règles d'application du DAR n'encourage pas l'utilisation souple et dynamique des ressources de FEM-4 dont le montant est relativement modeste.
- f. La conception et les règles du DAR sont trop complexes pour un partenariat constitué en réseau comme le FEM, et les directives et le soutien accordé n'ont pas réussi à rendre le DAR transparent et accessible.
- g. Le DAR a amélioré l'adhésion des pays attributaires d'allocations individuelles et a eu un effet neutre ou négatif sur l'adhésion des pays soumis au régime collectif.
- h. Les déductions n'ont pas bien fonctionné et ont peut-être réduit l'efficacité de la contribution du FEM à l'amélioration de l'environnement mondial et régional.

10. Parmi les organisations qui applique un système d'allocation fondé sur les résultats, le FEM est actuellement celle qui intervient dans le plus grand nombre pays avec le moins de financements, et

l'unique donateur appliquant *deux* mécanismes complexes d'allocation de ressources, dont un pour la diversité biologique et l'autre pour les changements climatiques. S'il est trop tôt pour évaluer l'efficacité-coût du DAR, qui sera essentiellement fonction du fait qu'il améliore ou non l'efficacité du FEM, les tendances ne sont pas favorables.

11. L'examen formule les **recommandations** ci-après :
 - a. La réaffectation des fonds inutilisés devrait être autorisée au cours de la dernière année de FEM-4
 - b. L'information complète du public, l'obligation de transparence, la participation des différents acteurs et la définition des tâches claires sont des aspects qui doivent présider à la mise en application de la dernière phase de FEM-4, y compris la réaffectation des fonds.
 - c. Les règles de mise en application devraient être simplifiées.
 - d. Il faudrait d'ores et déjà prendre des mesures pour améliorer la conception et les indices pour FEM-5.

Les améliorations pour FEM-5 nécessitent des consultations avec toutes les parties prenantes du FEM, et les aspects liés à la conception et à l'application doivent être examinés ensemble. Les problèmes d'application à régler à l'avenir comprennent les suivants :

1. Amélioration des indices de potentialité du FEM et de leurs coefficients de pondération
2. Augmentation du coefficient de pondération des résultats du portefeuille environnemental
3. Amélioration de la prévisibilité et des coûts-avantages pour les ressources allouées à titre collectif, ou l'élimination de ce type d'allocations
4. Réexamen des plafonds, planchers et de la règle de 50 %
5. Reconnaissance des problèmes environnementaux transfrontaliers à caractère mondial
6. Transformation du DAR en un mécanisme d'allocation intégré pour tous les domaines d'intervention.

HISTORIQUE

10. En réponse aux recommandations pratiques formulées lors de la troisième reconstitution des ressources, le Conseil du Fonds mondial pour l'environnement (FEM) a décidé d'établir, au titre de la quatrième reconstitution des ressources du FEM, un dispositif d'allocation des ressources (DAR) fondé sur un indice de la capacité d'un pays à contribuer à l'amélioration de l'état environnemental de la planète dans les domaines d'intervention « diversité biologique » et « changements climatiques » ainsi que sur un indice de résultat. Toutes les références aux décisions sur le mécanisme d'allocation des ressources renvoient au rapport principal (Chapitre 3).

11. Les recommandations pratiques pour la quatrième reconstitution demandaient au Secrétariat du FEM de travailler en collaboration avec le Conseil pour établir un dispositif permettant d'allouer les ressources limitées du FEM de manière qu'elles aient le plus grand impact possible sur l'amélioration de l'environnement mondial et favorisent l'adoption de politiques et méthodes environnementales rationnelles à l'échelle mondiale. Le DAR devait offrir aux pays un cadre pour la programmation de leurs ressources en fonction des priorités nationales ; permettre aux pays de prévoir avec plus de certitude le montant de ressources du FEM auquel ils auront accès ; et favoriser la transparence dans la mesure où il rend publique une méthode bien définie d'allocation des ressources du FEM.

12. D'après le document final approuvé du dispositif, le DAR est «... un dispositif d'allocation des ressources du FEM destiné à allouer les ressources de façon transparente et cohérente sur la base de priorités environnementales à caractère mondial et en fonction des politiques et pratiques des pays et de leur capacité à exécuter efficacement des projets du FEM ». Il est composé de trois indices :

- a. Indice de potentialité du FEM pour la diversité biologique (IPF-BIO)
- b. Indice de potentialité du FEM pour les changements climatiques (IPF-CC)
- c. Indice de résultat du FEM (IRF) qui est combiné aux deux indices IPF.

13. Le FEM a alloué, dans le cadre du DAR, 1 milliard de dollars à 150 pays dans le domaine d'intervention « diversité biologique » et 1 milliard de dollars à 161 pays dans celui des changements climatiques au titre de la période 2006-2010. Les pays ont accès à ces financements en proposant des projets conformes aux priorités stratégiques du FEM. Le Conseil du FEM a demandé au Bureau de l'évaluation du FEM de procéder à un examen du DAR après deux années d'application et d'évaluer l'application pratique de ce dispositif.

CHAMP D'APPLICATION ET MÉTHODOLOGIE

14. L'**objectif** de l'examen à mi-parcours consiste à « évaluer dans quelle mesure les ressources ont été allouées aux pays de façon transparente et efficace par rapport aux coûts en se basant sur leurs résultats et leur contribution à l'amélioration de l'environnement mondial ». L'examen s'articule autour des trois thèmes suivants : a) évaluer la mesure dans laquelle la conception du DAR peut permettre de maximiser l'impact des ressources limitées du FEM pour améliorer l'état environnemental de la planète ; b) évaluer la mesure dans laquelle l'application du DAR à un stade embryonnaire est source de prévisibilité et de transparence pour les pays, mais permet aussi de renforcer les approches impulsées par les pays pour améliorer leur capacité à contribuer à l'amélioration de l'environnement mondial ; et c) comparer la conception et l'application du DAR à celles des systèmes d'allocation de ressources d'autres organismes multilatéraux.

15. Pour répondre aux dix questions essentielles de l'examen, le Bureau de l'évaluation a codifié plus de 200 **documents** du Conseil et tous les comptes rendus conjoints sur le DAR et les sujets connexes ; des

documents liés à la conception, au Groupe de travail et au Groupe d'étude interinstitutionnel du DAR ; les directives des Parties ; les documents et la correspondance de l'Assemblée. Une **étude comparative d'autres mécanismes d'allocation des ressources basés sur les résultats** a dégagé des enseignements et des informations sur les pratiques optimales, et a donné lieu à des consultations avec toutes les principales institutions financières internationales (IFI) qui appliquent de tels systèmes. Une **étude Delphi** distincte a permis l'examen anonyme des indicateurs, des indices et de la conception du DAR par trois groupes d'experts indépendants de la biodiversité mondiale, des changements climatiques et des performances.

16. Les vues des experts et des parties prenantes ont été complétées par une **analyse statistique**, la simulation et la modélisation des données. L'équipe de l'examen à mi-parcours a utilisé les données liées aux indicateurs fournis par le Secrétariat du FEM pour vérifier l'exactitude et l'efficacité des indices, leur composition et leurs interrelations. Les simulations portaient sur les déductions des ressources allouées ; la modification des coefficients de pondération, les planchers et plafonds, et de nombreux autres facteurs liés à la conception.

17. L'équipe de l'examen à mi-parcours a conçu et compilé de nombreuses bases de données pour analyser l'incidence du DAR sur le **portefeuille**. La base de données sur les projets établie par la récente évaluation conjointe du cycle des activités du FEM a servi de référence à la fin de FEM-3. L'équipe de l'examen à mi-parcours a complété cette base de données par a) un volet « analyses par pays » consistant à analyser l'effet sur différentes catégories de pays ; b) une base de données pour suivre et comparer le portefeuille de base ; c) les projets proposés par les pays ; d) le portefeuille actuel des projets et les approbations ; e) une base de données sur les projets financés par le DAR, incluant le portefeuille de projets approuvés et les FIP depuis le début de FEM-4 ; et f) les propositions de projets en préparation (projets en instance). Toutes les informations ont été reçues directement de la base de données du Secrétariat, et ont été par la suite vérifiées avec les Entités d'exécution, les pays et les services du Secrétariat. Toutes les informations sont à jour au 3 juillet 2008, date située à mi-parcours de la période de FEM-4. La combinaison des données statistiques sur la conception et le portefeuille a permis à l'équipe de procéder à une analyse des données chronologiques. L'incidence du DAR sur les opérations du FEM a été examinée sur la base d'une comparaison quantitative par rapport aux engagements historiques et les dispositions précédentes de mise en application. D'autres domaines d'intervention sont aussi inclus à des fins de comparaison.

18. **La consultation des parties prenantes à grande échelle** par des entretiens semi-directifs, des interviews des groupes thématiques et des ateliers a permis de recueillir les vues riches et variées des principaux informateurs aussi bien sur la mise en application que sur la conception. Au nombre des parties prenantes interrogées figurent les points focaux techniques et politiques, d'autres acteurs nationaux concernés ; le Secrétariat du FEM, les Secrétariats des Conventions ; les personnels des Agents d'exécution, le personnel des projets du FEM ; et des ONG, des sources de données liées aux indicateurs et les experts des systèmes d'allocation fondés sur les résultats. Les informations recueillies des interviews et des consultations ont été regroupées dans *Atlas.ti* qui a identifié les opinions récurrentes et divergentes entre les personnes interrogées et les différentes sources. Une enquête par voie électronique portant sur près de 700 personnes a permis de recueillir un large éventail de points de vue sur de nombreuses questions. Les mécanismes de collaboration avec le réseau des ONG, le Programme de microfinancements et le Programme d'aide aux points focaux ont permis d'atteindre un vaste groupe d'acteurs, notamment les points focaux du FEM dans le cadre de cinq ateliers sous-régionaux (tenus à Bali, Belgrade, Manille, Douala et Windhoek). Le Bureau de l'évaluation a aussi consulté des pays par le biais d'ateliers sur les dialogues nationaux ; des réunions de groupes de pays ; des réunions bilatérales, des visites sur le terrain et la participation aux conférences des Parties aux conventions sur la diversité biologique et les changements climatiques ainsi qu'à des manifestations organisées en marge de ces conférences.

ÉVOLUTION ET ETAT ACTUEL DU DAR

19. L'élaboration et la mise en application du DAR sont intervenues au cours d'une période marquée par de nombreux autres changements et réformes. Ces événements ont influé sur la conception et la mise en application du DAR qui, à son tour, a marqué le partenariat du FEM et l'application d'autres réformes. Par ailleurs, la reconstitution de FEM-4, bien qu'elle ait été une réussite et qu'elle soit en augmentation en valeur nominale par rapport à FEM-3, n'a pas constitué une augmentation en termes de fonds réellement disponibles, alors que la demande des ressources du FEM et le nombre d'objectifs stratégiques et de domaines d'intervention se sont accrus au fil du temps.

20. Parallèlement, la communauté des bailleurs de fonds et les instances des conventions accordent une attention croissante à la nécessité de mobiliser des appuis et des ressources au profit de l'environnement. La prise de conscience des changements climatiques et de leurs effets se traduit par la mise en place de nouveaux fonds aux côtés de la Caisse du FEM. Les stratégies révisées des domaines d'intervention dans le cadre de FEM-4, approuvées en octobre 2007, se caractérisent par une meilleure efficacité, circonscrivent davantage les domaines d'intervention et inscrivent les objectifs stratégiques dans l'optique des plateformes-cadres. FEM-4 a également démarré en mettant davantage l'accent sur une plus grande efficacité, en révisant le cycle de projet du FEM, en renforçant ensuite et en décidant de placer les Entités d'exécution du FEM sur un pied d'égalité, par la suppression des budgets institutionnels des Entités d'exécution et la majoration des allocations pour frais d'administration des projets. Ces changements et réformes du FEM et d'autres ont eu des répercussions sensibles sur l'application du DAR, ce qui donne à penser qu'il est impossible d'établir des comparaisons exactes entre la période d'application du DAR et FEM-3.

21. L'élaboration du DAR a pris du temps : le Conseil a tenu sept réunions sur une période de quatre ans et de nombreux séminaires, groupes de travail et consultations ont été organisés. La préparation pour la mise en application a commencé une fois l'accord conclu en septembre 2005. Les allocations de ressources aux pays ont été publiées en septembre 2006, après la fin de FEM-3 en juillet 2006. Les échanges de vues sur les objectifs prioritaires de chaque allocation de ressources se sont poursuivies jusqu'au printemps 2007. La mise en application du DAR n'a officiellement commencé qu'en février 2007, lorsque la quatrième reconstitution du FEM est entrée en vigueur. Ces différents retards n'ont pas permis de lancer le DAR dans les délais prévus. Si moins de deux années se sont écoulées jusqu'à mi-parcours, en juillet 2008, et si les répercussions sur l'environnement ne peuvent pas encore se remarquer, des effets clairs apparaissent, notamment les différences avec les autres domaines d'intervention qui ne sont pas encore financés par le biais du DAR.

Allocations de ressources dans le cadre des cycles précédents

22. Comme le prévoit la conception du DAR, les allocations de ressources correspondent aux tendances passées des allocations du FEM. Au plan statistique, la formule du DAR donne lieu à des niveaux élevés de corrélation entre les allocations passées et les allocations actuelles pour tous les pays dans toutes les phases, comme le montre l'analyse des tendances dans le diagramme de dispersion (voir Document technique 3). Les résultats du DAR peuvent reproduire les allocations passées, mais plusieurs autres formules avec des coefficients de pondération différents pourraient en faire de même.

23. Pour toutes les phases passées, trois seulement des vingt allocations de ressources à titre individuel les plus importantes dans le domaine de la diversité biologique étaient aussi parmi les vingt plus importantes par le passé, et douze des vingt plus importantes dans le domaine des changements climatiques étaient les mêmes. La part des ressources affectées aux pays pour chaque cycle de refinancement correspond de près à celle qui leur a été allouée pendant FEM-4 tant en fonction de leur IFP dans le cadre du DAR que par domaine d'intervention. La plupart des pays relevant du régime

collectif ont reçu des montants limités dans le passé. De même, le montant plus élevé en valeur nominale de FEM-4 et la réduction des projets mondiaux et régionaux se sont traduits par une augmentation des ressources disponibles aux fins d'allocation aux pays. La **carte** ci-dessous présente la situation des allocations de ressources en septembre 2006.



- *Allocation individuelle au titre des changements climatiques et allocation collective au titre de la diversité biologique
- Allocation collective au titre de la diversité biologique et des changements climatiques
- Allocation uniquement au titre des changements climatiques
- Allocation individuelle au titre de la diversité biologique et allocation collective au titre des changements climatiques
- Allocation individuelle au titre de la diversité biologique et des changements climatiques
- Pas d'allocation

24. La tendance générale fait ressortir des variations considérables pour certains pays et parfois une variation de la prédominance des ressources entre les deux domaines d'intervention du DAR dans un pays. Au cours de la période de FEM-3, plus de cent pays ont eu accès à des financements dans les deux domaines d'intervention. Par rapport aux montants passés, les ressources allouées par le DAR représentent un gain éventuel pour 71 pays bénéficiant d'allocations dans le domaine des changements climatiques et pour 115 pays dans celui de la diversité biologique, bien que le montant de ces gains ne soit pas considérable, à condition que les pays puissent avoir accès au montant maximum des ressources qui leur sont allouées (les pays restants pouvant prétendre aux financements reçoivent moins que par le passé). Les chances d'accès sont plus importantes si un pays a été associé au FEM dans le passé, a un portefeuille de projets et a bénéficié d'une allocation du DAR.

Pays attributaires d'allocations à titre individuel

25. Le DAR a accordé à 57 pays, dans le domaine d'intervention « diversité biologique » des allocations **individuelles** potentielles d'un montant total de 753,2 millions de dollars. Dans le domaine « changements climatiques », ce montant a été de 751,4 millions de dollars au total pour 46 pays. La comparaison avec les parts reçues dans le passé par région est présentée au **tableau 1.1**. Les 31 pays attributaires d'allocations individuelles dans les deux domaines d'intervention ont reçu 61 % au titre de la diversité biologique (contre 52 % dans le passé) ; et 68 % dans le domaine des changements climatiques (contre 73 % dans le passé). Pour promouvoir une répartition plus équitable des ressources, l'allocation d'un pays ne peut pas excéder 10 % pour la diversité biologique et 15 % pour les changements climatiques du montant total des ressources consacrées au domaine d'intervention concerné. Ces plafonds sont fixés à un niveau trop élevé pour avoir un effet sur les allocations, étant donné que les plafonds limitent actuellement l'allocation à un pays seulement dans le domaine des changements climatiques.

| 1.1 Allocation du DAR corrigée et nombre de pays par groupe/région | Part de l'allocation au titre des changements climatiques pour 46 pays relevant du régime individuel | | Part de l'allocation au titre de la diversité biologique pour 57 pays relevant du régime individuel | |
|--|--|----------------|---|---------------|
| | passé | DAR | passé | DAR |
| Amérique latine | 23 % | 15 % | 40 % | 40 % |
| Asie | 49 % | 44 % | 26 % | 27 % |
| Europe et CEI | 11 % | 30 % | 6 % | 5 % |
| Afrique de l'Est et australe | 6 % | 6 % | 16 % | 16 % |
| Caraïbes | 1 % | 1 % | 1 % | 4 % |
| Afrique de l'Ouest & Centrale | 2 % | 1 % | 5 % | 5 % |
| Afrique du Nord/Moyen-Orient | 8 % | 4 % | 3 % | 2 % |
| PEID Pacifique | 0 % | 0 % | 2 % | 2 % |
| Total | 100 % of 1,557M | 100 % of 751 M | 100 % of 1,347M | 100 % of 753M |

Allocations de ressources à titre collectif

26. Dans le cas des pays relevant du régime collectif, il est difficile de faire une comparaison avec le passé parce que les pays partagent une enveloppe de financement qui ne prévoit pas d'allocation fixe par pays. Toutefois, ces pays, avant d'être placés dans le groupe, ont une note et une allocation *préliminaires* (non rendus publics). Le montant total de cette enveloppe comprend les allocations préliminaires des pays soumis au régime collectif, se chiffrant à *plus* d'un million de dollars, plus le million de dollars chacun pour le reste (ce montant est qualifié d'allocation corrigée (voir **Tableau 1.2**). Dès lors que les pays sont

| 1.2 Situation des allocations collectives | Diversité biologique | Changements climatiques |
|---|----------------------|-------------------------|
| Nombre de pays | 93 | 115 |
| Montant total des fonds mis en commun | USDM 146,8 | USDM 148,6 |
| Maximum possible par pays | USDM 3,5 | USDM 3,1 |
| Allocation préliminaire : | | |
| a. Pays avec <i>plus</i> de USD 1 million | 53 | 41 |
| b. Pays avec <i>moins</i> de USD 1 million | 10 | 33 |
| c. Pays avec un montant <i>fixé</i> à USD 1 million | 30 | 41 |
| Compléments nécessaires pour (b) et (c) | USDM 15,37 | USDM 25,9 |

placés sous le régime collectif, aucun montant ne peut plus être garanti pour tel ou tel pays, mais tous les pays peuvent soutenir la concurrence en vue de bénéficier d'un montant plus élevé que celui qu'ils auraient normalement reçu au titre de leur allocation préliminaire.

27. Les possibilités d'accès sont nombreuses. Dans un cas extrême, 42 pays pourraient obtenir dans le domaine de la diversité biologique, le maximum de 3,5 millions de dollars et les 51 autres pays ne recevraient aucun financement. Dans le domaine des changements climatiques, 48 pays pourraient obtenir le maximum et il ne resterait rien pour les 67 autres pays. Ou bien, si tous les pays recevaient 1 million de dollars de l'enveloppe de financement, 21 pays pour le domaine de la biodiversité et 16 pays pour celui des changements climatiques pourraient obtenir le maximum, soit plus de 3 millions de dollars chacun. Dans le cadre des cycles précédents de refinancement, de nombreux pays n'ont en fait reçu aucun financement.

28. La plupart des pays qui se trouvent dans une situation particulière reçoivent des allocations collectives (tableau 1.3). À titre d'exemple, dans le domaine des changements climatiques, 97 % des 48 petits États insulaires en développement (PEID) font partie de ce groupe ; et 88 % des 48 pays les moins avancés (PMA) sont des pays bénéficiant d'allocations collectives. Étant donné cette tendance, les enjeux des allocations collectives intensifient les difficultés que les PEID et les PMA rencontrent pour accéder aux ressources du FEM.

| 1.3 Allocation du DAR corrigée et nombre de pays par catégorie | 161 pays CC | | | | | | 150 pays DB | | | | | |
|--|-------------|-----|-----|--------------------|-------|--------|-------------|-----|-----|--------------------|--------|-------|
| | nombre | | | allocation en USDM | | | nombre | | | allocation en USDM | | |
| | tous | ind | col | tous | ind | col | tous | ind | col | tous | ind | col |
| PEID | 35 | 1 | 34 | 40,56 | 4,25 | 36,311 | 35 | 9 | 26 | 110,05 | 62,29 | 47,76 |
| PMA | 48 | 6 | 42 | 80,36 | 28,44 | 51,919 | 48 | 13 | 35 | 154,84 | 95,63 | 59,2 |
| Enclavés | 36 | 9 | 27 | 98,63 | 59,86 | 38,763 | 35 | 9 | 26 | 87,64 | 50,48 | 37,16 |
| Fragiles | 30 | 4 | 26 | 56,35 | 27,64 | 28,707 | 30 | 8 | 22 | 86,21 | 48,33 | 37,87 |
| PPTE | 40 | 5 | 35 | 67,90 | 21,55 | 46,353 | 40 | 16 | 24 | 164,69 | 124,08 | 40,61 |

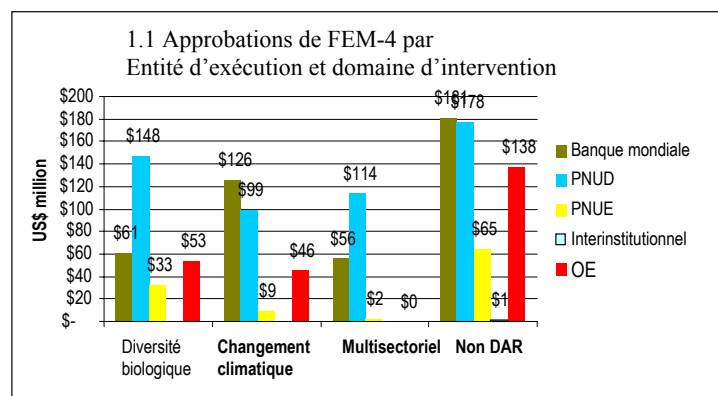
Ressources et effets positifs pour l'environnement mondial

29. Le DAR accorde des financements aux pays qui apportent une contribution importante à l'amélioration de l'environnement mondial telle qu'elle est mesurée par l'indice de potentialité du FEM pour la diversité biologique (IFP-BIO) ; l'indice de résultat du FEM (IRF) ne joue pas un rôle aussi important pour la détermination du montant des ressources allouées. Dans le domaine « diversité biologique » les 57 pays attributaires d'une allocation individuelle drainent 88 % du total des notes d'IPF pour les 150 pays pouvant prétendre aux financements et drainent 75,3 % du montant total des ressources dans ledit domaine. Dans le domaine « changements climatiques », les 46 pays relevant du régime individuel reçoivent 75 % du montant total des ressources pour ce domaine d'intervention et couvrent 89 % des notes de l'indice de résultat du FEM pour les changements climatiques (IPF-CC) des 161 pays pouvant prétendre aux financements (voir **tableau 1.4**). Les pays à mégabiodiversité sont bien représentés pour ce qui est de la diversité biologique, mais il n'en est pas de même pour les sites sensibles qui recouvrent plusieurs pays pouvant prétendre à des allocations à titre individuel et à titre collectif (la réduction des ressources mondiales et régionales a également une incidence sur la part des sites sensibles). Dans le domaine des changements climatiques, les émissions de gaz à effet de serre représentent le principal facteur déterminant.

Tableau 1.4 : Parts des notes d'IPF et allocations pour la diversité biologique et les changements climatiques

| Country type | Nb de pays | Part des pays | Part de l'allocation | Part de l'IFP |
|----------------------------|------------|---------------|----------------------|---------------|
| Allocation individuelle BD | 57 | 38 % | 75 % | 88 % |
| Allocation collective BD | 93 | 62 % | 15 % | 12 % |
| Allocation individuelle CC | 46 | 29 % | 75 % | 89 % |
| Allocation collective CC | 115 | 71 % | 15 % | 11 % |

Utilisation des ressources



Le taux d'utilisation des ressources est plus élevé dans les domaines d'intervention non liés au DAR : eaux internationales (59 %), dégradation des sols (81 %), et POP (48 %) (**Figure 1.1**). Il convient de relever que la première période du DAR a en fait duré moins de deux ans, FEM-4 étant entré en vigueur en février 2007.

30. Par rapport aux précédents cycles de financement, les fonds sont nettement moins utilisés dans les domaines d'intervention du DAR au cours de sa première période. À mi-parcours, pratiquement aucun décaissement des fonds de FEM-4 n'a été enregistré sur le terrain. Le taux global d'utilisation des ressources s'établit à 31 % des fonds consacrés aux domaines d'intervention à mi-parcours. À titre de comparaison, le

31. Dans le cadre du nouveau cycle de projet, l'utilisation présentée plus haut est définie par le Secrétariat comme les agréments des FIP (précédemment propositions de projets dans le portefeuille) bien qu'à ce stade le descriptif de projet n'ait pas encore fait l'objet d'agrément. Jusqu'au 3 juillet 2008, date à laquelle le DAR arrive normalement à mi-parcours, la DG avait agréé 15 projets nationaux de grande envergure. Si l'on considère l'agrément du descriptif de projet par le DG comme une indication plus réaliste de l'utilisation des fonds, les pays ont utilisé 6 % du montant total des allocations individuelles du DAR au titre de FEM-4 (voir **Tableau 1.5**). Étant donné que le projet est sensé démarrer lorsque les fonds sont décaissés, on a encore enregistré qu'un seul projet.

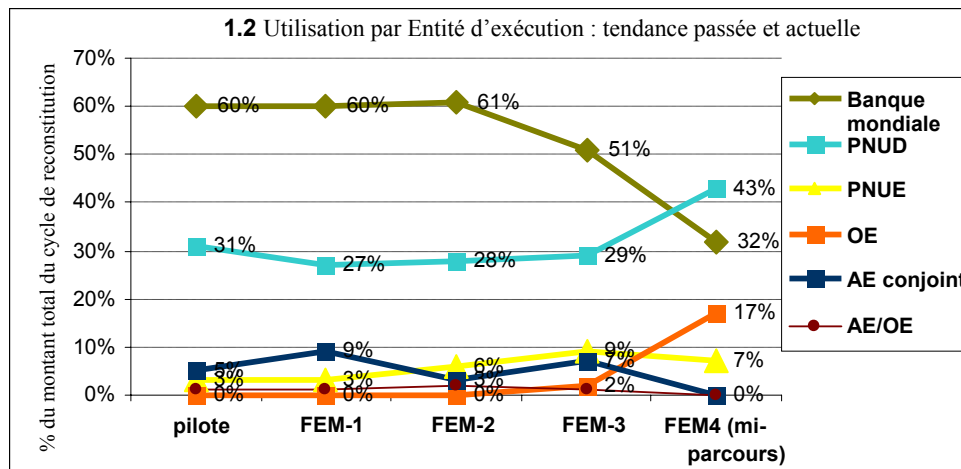
32. L'accès aux financements n'est pas uniforme. Les pays attributaires d'une allocation collective dans le domaine des changements climatiques n'ont utilisé que 5 % de leur allocation, contre 18 % dans le domaine de la diversité biologique. En revanche, les pays relevant du régime individuel ont utilisé 33 % des validations de FIP, des dons pour la préparation de projets et des approbations de projets de moyenne envergure. (Les financements mondiaux et régionaux sont examinés plus loin.)

| 1.5 Situation | Biodiversité | Changement climatique |
|---|--------------|-----------------------|
| Allocation du DAR | 900 M | 900 M |
| Utilisation des ressources (validation de la FIP) | 287 M (32 %) | 252 M (28 %) |
| Agrément par le DG | 37,8 M (4 %) | 65,4 M (7 %) |
| En cours d'exécution | N/A | N/A |

Composition des Entités d'exécution

33. Le DAR a entraîné un accroissement de la participation du PNUD et des « nouvelles » Entités d'exécution du FEM et une réduction de la participation de la Banque mondiale, et de celle du PNUE dans une moindre mesure. La part de la Banque mondiale (y compris l'IFC), traditionnellement l'Agent d'exécution le plus important en termes de ressources du FEM, est passée de plus de la moitié des ressources du FEM consacrées à la diversité biologique et aux changements climatiques au cours des périodes précédentes, à 32 % de l'utilisation des financements du DAR en ce qui concerne les agréments

de FIP. La part de la Banque mondiale le a augmenté pour les domaines d'intervention multisectoriels, passant de 21 % à 33 % dans le cadre de FEM-4, alors que sa participation globale dans les domaines d'intervention non liés au DAR a augmenté par rapport au passé. Comme le montre la **Figure 1.2**, le niveau d'utilisation des ressources par le PNUD se chiffre désormais à 43 %, contre 28 % dans le passé. Suite à la révision de la politique de manière à placer les Organismes et Agents d'exécution du FEM sur un même pied d'égalité, le rôle des « Organismes d'exécution » a été renforcé dans FEM-4, à 17 % d'utilisation des financements du DAR (contre 7,9 % dans le cadre de FEM-3, y compris l'accès indirect, soit 2 % de tous les financements passés). Ces montants comprennent 30,1 millions de dollars pour des projets de la BERD en Russie et en Ukraine, sept projets de la BASD comportant des activités rattachées à la plateforme-cadre du Pacifique. La BID compte huit projets dans la région LAC et le FIDA et la FAO



ont aussi des projets de FEM-4. L'évolution des positions est influencée non seulement par le DAR mais aussi par de nombreux autres facteurs : tous les Agents et Organismes d'exécution sont touchés par d'autres réformes de FEM-4 et l'évolution des rôles dans le cadre du DAR. Les

changements sont aussi en rapport avec la capacité du PNUD à fournir de l'assistance technique et contribuer au renforcement des capacités avec l'aide des bureaux locaux, ainsi que sa volonté de participer à des projets d'envergure relativement modeste au titre du DAR. L'éparpillement des petits montants d'allocations du DAR sur de nombreux pays ne facilite guère l'application de la politique consistant à combiner les prêts des IFI avec des projets du FEM de taille rentable. Il est souvent plus facile d'accéder à d'autres sources de financement internes qu'aux ressources du FEM.

Rôles et relations

34. Le DAR a provoqué des réorientations importantes des rôles dans le partenariat du FEM. Le DAR n'exigeait pas de modifications formelles des rôles au sein du FEM si ce n'est la nouvelle fonction de gestion et de contrôle du DAR assumée par le Secrétariat. En combinaison avec d'autres réformes, le DAR a cependant incité le Secrétariat à jouer un rôle plus important dans le lancement des projets, la préparation de programmes et la concertation bilatérale avec les pays, dont le point de départ a été l'examen du portefeuille de projets en instance du DAR. Les points focaux techniques font état d'un accroissement de leur rôle (en particulier dans les pays attributaires d'allocations individuelles), qui est passé du simple agrément à la programmation et l'établissement de l'ordre des priorités proprement dits. Pour établir les priorités du portefeuille de projets du FEM, ils conduisent des consultations nationales qui sont souvent plus larges et plus systématiques qu'auparavant. Les points focaux dans les pays soumis au régime collectif devraient jouer le même rôle de coordination et d'établissement de l'ordre des priorités, mais avec moins de ressources à programmer.

35. Il ne faudrait pas en déduire que les pays adhèrent aux projets du FEM, parce que d'autres partenaires comme les ONG, le secteur privé ou des donateurs participent moins et les consultations

portent davantage sur le portefeuille national que sur les projets individuels. Seulement 44 % des services des ONG et des organisations du secteur privé ont indiqué au cours de l'examen à mi-parcours que la participation publique avait connu un succès modéré à très important, et 69 % des parties prenantes du Programme de microfinancements ont indiqué qu'elles craignaient que le rôle neutre de ce programme ne soit affaibli par le renforcement du rôle joué par le gouvernement dans la planification du FEM.

36. Les rôles continuent d'évoluer. De nouveaux changements sont intervenus de façon simultanée, par exemple, la diminution du rôle joué par les trois Entités d'exécution initiales du FEM dans sa stratégie et sa gestion, ainsi que l'évolution du rôle du Conseil dans le cycle de projet et l'adoption des plateformes-cadres.

Nature du portefeuille

37. Le niveau d'utilisation au stade de la FIP n'est pas encore élevé, mais certaines tendances de la mise en application sont évidentes. Une légère augmentation s'observe dans la part des projets de moyenne envergure (9,5 % contre 5,5 % à mi-parcours de FEM-3). Étant donné que 93 % des pays tributaires d'une allocation collective dans le domaine des changements climatiques (contre 53 % des les pays relevant du même régime, dans le domaine de la diversité biologique) n'ont encore reçu aucun financement, cette part des projets de moyenne envergure pourrait augmenter davantage au cours de la période restante de FEM-4. Toutefois, à certaines exceptions régionales près, les pays et les Entités d'exécution ne considèrent généralement pas les projets de moyenne envergure comme étant des opérations rentables, celles-ci exigeant pratiquement le même niveau de formalités que les projets de grande envergure. Les projets de moyenne envergure peuvent constituer un moyen de répartir des ressources insuffisantes entre un plus grand nombre de promoteurs de projets, mais la réorientation en faveur de ce type de projet a des répercussions sur le coût-efficacité de l'ensemble du portefeuille du FEM. Les projets de moyenne envergure n'ont pas été affectés par la simplification du cycle de projet.

38. La part des projets recoupant plusieurs domaines d'intervention a augmenté, passant de 13 % du montant des reconstitutions à 33 % dans FEM-4 jusqu'à présent, incluant aussi bien les financements du DAR que d'autres sources. Les projets faisant intervenir plusieurs Entités d'exécution semblent avoir disparu, mais les projets sont aussi scindés entre les volets FIP par Entité d'exécution, pays, domaine d'intervention et source de financement, ce qui ne facilite pas la comparaison avec les pratiques passées. La répartition des financements du DAR – entre pays, domaines d'intervention et déductions – accroît la nécessité de recourir à de nombreuses sources pour préparer un projet réalisable, de sorte que les synergies fondamentales de tels projets couvrant plusieurs domaines d'intervention sont incertaines. C'est aussi le cas des douze plateformes-cadres approuvées, dont certaines pour un pays donné, d'autres pour des programmes régionaux et mondiaux. La plateforme-cadre peut offrir une solution pour certains pays bénéficiant de faibles montants, mais il est trop tôt pour en discerner les effets. OPS4 examinera de nouveaux éléments d'appréciation pour déterminer dans quelle mesure et comment ces plateformes-cadres telles qu'elles sont appliquées actuellement améliorent l'efficacité.

39. Les activités habilitantes sont également en baisse : dix seulement ont été approuvées dans le domaine de la diversité biologique et aucune dans celui des changements climatiques. Cela tient peut-être à leur caractère cyclique qui dépend des directives de la Conférence des Parties. Le financement des activités habilitantes pourrait absorber la totalité des ressources pour les pays soumis au régime collectif, ce qui ne laisserait pas de ressources pour d'autres projets. Les activités habilitantes font partie de la responsabilité des pays aux termes de la Convention. Le principal sujet de préoccupation est l'appui à la Convention sur la prévention des risques biologiques. Jusqu'à présent, FEM-4, une plateforme-cadre et dix projets sur la prévention des risques biologiques ont été approuvés, ce qui est moins que prévu par rapport aux tendances passées. Dans le cadre de FEM-3, la majeure partie de l'aide consacrée à la promotion de la diversité biologique (21 millions de dollars) a été fournie par le biais de projets

mondiaux. Le DAR semble avoir ralenti la dynamique engendrée par le précédent projet mondial sur la promotion de la diversité biologique. Les experts de Delphi ont convenu que la meilleure manière d'aborder la biosécurité consiste à l'inscrire dans une optique transfrontalière en dehors du cadre du DAR.

Coût-efficacité

40. Il est trop tôt pour savoir si le DAR a été efficace, mais les tendances enregistrées jusqu'à présent ne sont pas favorables. Le coût-efficacité du DAR sera essentiellement fonction de sa contribution à l'amélioration de l'impact du FEM. Dans un premier temps, le DAR a permis d'améliorer la planification et l'adhésion de certains pays. Il donne aussi aux pays des indications plus précises sur les financements qui leur seront alloués à titre individuel. Toutefois, son incidence sur le portefeuille et la réserve de projets en instance est pour le moment mitigée. Certains pays attributaires d'allocations d'un montant élevé ont pu améliorer la cohérence de leurs portefeuilles.

41. En revanche, le DAR a probablement entraîné un éparpillement plus important des ressources, des projets de moindre envergure et le sentiment dans certains gouvernements membres que les ressources leur étaient acquises. Le processus d'élaboration du DAR a été long et laborieux. Le DAR n'a pas bénéficié d'une participation importante des ONG, de la société civile et du secteur privé, et l'occasion de renforcer l'efficacité et la gamme des ressources du FEM a ainsi été perdue. Étant donné que peu de projets ont été approuvés et qu'un nombre encore moins élevé a démarré, le coût d'opportunité occulte des retards subis peut être élevé.

42. Les coûts-avantages, en termes de rapport qualité-prix, n'ont pas été clairement démontrés par rapport au système précédent ou d'autres systèmes d'allocation fondés sur les résultats. Le montant modeste des allocations, conjugué aux nombreuses formalités du FEM, a réduit le coût-efficacité au niveau tant du portefeuille qu'à celui de l'accès aux projets, en raison des longues concertations, du gaspillage d'efforts, de la nécessité de reconfirmer les agréments, de l'abandon de certains projets ainsi que des procédures d'obtention des approbations de projets. Les résultats ne se sont pas encore concrétisés. Le coût-efficacité peut être amélioré par des mesures consistant à :

- a. Accroître le volume global des financements et des allocations à titre individuel (même effort mais avantages accrus)
- b. Diminuer les efforts à consentir pour obtenir les financements existants (mêmes avantages et qualité initiale mais moins d'efforts)
- c. Adopter, de préférence, l'une et l'autre mesures ci-dessus.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

43. D'une manière générale, le DAR a été appliqué conformément aux décisions du Conseil. Cela ne veut pas dire que les objectifs fondamentaux aient été pleinement atteints, car le passage à un nouveau système d'allocation des ressources n'a pas été facile. L'examen à mi-parcours, en analysant la conception du DAR, son application et les données d'expérience comparatives, a établi que ces aspects sont, dans une certaine mesure, liés entre eux. Certaines difficultés rencontrées dans l'application sont imputables aux règles de conception rigides du DAR, tandis que dans d'autres cas les règles de conception sont raisonnables mais leur application n'a pas été satisfaisante. Certains problèmes d'application sont imputables au fait que le mandat du FEM, ses pratiques et la conception du DAR diffèrent des autres systèmes d'allocation de ressources fondés sur les résultats.

| |
|---|
| Conclusion 1 : Le FEM opère dans des conditions qui renforcent la nécessité d'allouer à bon escient des ressources limitées. |
|---|

44. Les appels s'intensifient au plan international en faveur de l'harmonisation, de l'alignement, de l'appropriation et de l'adaptation des financements extérieurs aux priorités et stratégies nationales. Pour régler le problème de l'insuffisance des ressources et promouvoir la programmation nationale, des systèmes d'allocation ont été mis en place dans la plupart sinon toutes les institutions de financement multilatérales. Les institutions des Nations Unies ont tendance à appliquer des systèmes d'allocation fondés sur les besoins, alors que les institutions financières internationales ont tendance à combiner les besoins et les indicateurs de résultat.

45. La quatrième reconstitution du FEM a mobilisé moins de ressources que les cycles précédents. Parallèlement, le nombre de domaines d'intervention est passé à six. De nouveaux problèmes ne cessent de se poser et il est devenu plus urgent de s'attaquer aux enjeux environnementaux de la planète. Par ailleurs, un nombre relativement important de pays pouvant prétendre aux financements n'ont reçu aucune aide du FEM dans le passé. En conséquence, moins de ressources doivent être réparties entre un plus grand nombre de pays pour financer un plus grand nombre de projets. Pour se conformer aux directives des Parties aux conventions, répondre à leurs attentes et relever les défis environnementaux en nombre croissant, le retour à un système d'allocation ponctuel de ressources pour régler les problèmes ne constitue plus une solution. Toutefois, le système d'allocation qui est désormais appliqué par le FEM doit faire l'objet d'améliorations précises pour devenir un outil permettant de régler efficacement ces problèmes.

46. L'adoption du DAR ne s'est pas fondée sur une évaluation de la contribution du système existant à l'amélioration de l'état environnemental de la planète. La démarche adoptée auparavant pour déterminer cette contribution se fondait sur la stratégie opérationnelle, les programmes opérationnels et les priorités stratégiques établis pour chaque cycle de reconstitution. Ces stratégies et priorités sont encore en place, mais le fait que le DAR soit fondé sur les pays pose des difficultés intrinsèques dans la gestion et le suivi de la réserve et du portefeuille de manière à répondre à ces priorités. Cela risque aussi de limiter les possibilités de promouvoir de nouvelles modalités de projet et des initiatives institutionnelles novatrices, par exemple, la coopération avec les ONG et le secteur privé.

Conclusion 2 : Les données et les indicateurs utilisés dans le cadre du DAR se fondent sur les meilleures informations disponibles actuellement, avec des lacunes qu'il faudrait combler au fil du temps.

47. Les indices adoptés pour la diversité biologique et les changements climatiques sont généralement en rapport avec les meilleures données scientifiques disponibles. La communauté scientifique s'emploie cependant à trouver des réponses aux lacunes de l'information, ce qui pourrait, à moyen et long terme, améliorer les indices du DAR. L'étude Delphi n'est pas favorable à l'extension des indices de diversité biologique à la biodiversité agricole, ce qui amène à se demander si les indices peuvent permettre de régler de manière satisfaisante les problèmes de prévention des risques biotechnologiques. Les experts de Delphi soutiennent résolument la prise en compte des invertébrés et écosystèmes marins, sur lesquels des informations sont désormais disponibles ou commencent à l'être.

48. Des simulations effectuées pour trouver des réponses à la question de l'équilibre entre les milieux **marin/terrestre** montrent qu'une pondération de 50-50 avec les données actuelles ferait passer cinq PEID au régime individuel, alors que sept pays (y compris un PEID et quatre pays enclavés) passeraient des allocations individuelles à des allocations à titre collectif. Dans le cas des PEID actuellement attributaires d'allocations individuelles, les montants augmenteraient pour cinq et diminueraient pour deux pays. Étant donné que les pays soumis au régime individuel disposent aussi d'abondantes ressources marines, leur IPF augmente également lorsque les pondérations sont modifiées. Rien n'indique clairement si de nouvelles informations sur les ressources de la biodiversité marine modifieraient sensiblement cette tendance. Les pays pouvant prétendre aux allocations individuelles ont actuellement 85 % de la note

cumulée de biodiversité marine (et 89 % de la note cumulée de la biodiversité terrestre). Les experts internationaux ne sont pas parvenus à une concordance de vues sur l'équilibre idéal entre les coefficients de pondération des ressources marines et terrestres. Certains ont fait valoir qu'étant donné qu'il n'existe pas de raison scientifique d'appliquer des coefficients de pondération, une espèce marine devrait avoir le même traitement qu'une espèce terrestre, sans faire l'objet de pondération.

49. Au plan des changements climatiques, les indices ne tiennent pas compte de l'**adaptation** et de la vulnérabilité aux changements climatiques. Les experts internationaux soutiennent résolument qu'il faudrait s'employer davantage à réaliser un équilibre entre les financements consacrés à l'adaptation et ceux réservés à l'atténuation dans les pays en développement. Toutefois, aucun accord ne s'est dégagé sur une pratique ou norme optimale acceptée au plan international pour traduire l'ampleur de la vulnérabilité ou les besoins d'adaptation.

50. Par ailleurs, l'IPF pour les changements climatiques multiplie une variable des besoins (émissions) par une variable de résultat (variation de l'intensité carbone). Cette formule ne permet pas d'interpréter facilement les coefficients de pondération, et signifie que les allocations de ressources sont dominées par les émissions. Il faudrait envisager de prendre pleinement en compte les améliorations de l'intensité énergétique. Les experts de Delphi ont déclaré que ni le volume global des émissions d'un pays, ni sa croissance économique ne constituent des variables de substitution fiables pour obtenir le plus de réductions d'émissions pour une dépense donnée. Ils ont constaté qu'il a été établi que l'intensité énergétique est un bon indicateur parce que les améliorations de l'efficacité énergétique peuvent contribuer notablement à la réduction des émissions.

Conclusion 3 : Le DAR ne comporte pas des mesures efficaces d'incitation à l'amélioration des résultats.

51. Le DAR part notamment du principe que les bons résultats doivent être récompensés par des montants plus élevés de ressources allouées. Les pays membres devraient être en mesure de constater que les pratiques améliorées se traduisent par des notes élevées du DAR, ce qui à son tour devrait améliorer le montant des ressources qui leur sont initialement allouées. La corrélation entre mesures d'incitation et comportements est complexe, et dépend de la compréhension par le gouvernement du lien qui existe entre ses résultats, ses notes et les dons qu'il reçoit, ainsi que de sa capacité à promouvoir des activités qui ont des effets positifs sur l'environnement mondial et à obtenir des notes de résultat élevées. L'efficacité d'un système d'incitation est fonction de la mesure dans laquelle un pays peut aspirer de manière réaliste à augmenter le montant des ressources qui lui sont allouées. Il n'a pas été clairement expliqué aux points focaux ou à d'autres acteurs concernés ce que l'on entend par résultats dans le contexte du FEM, ni comment les obtenir.

52. La plupart des acteurs concernés considèrent les « résultats » comme étant la qualité des projets du FEM. Toutefois, les résultats du portefeuille environnemental ont une importance relativement faible dans les indices de résultat (5 % pour les projets du FEM *en cours*), ce qui revient à dire que l'amélioration de ce portefeuille n'entraînera qu'une augmentation très limitée des financements alloués. La pondération pour les projets *clos* est également de 5 %. Pour les autres indices généraux de résultat au titre des politiques et des institutions environnementales et de l'environnement porteur, l'amélioration ne sera pas encouragée par la promesse d'une légère augmentation des ressources du FEM, en raison de la part marginale des financements représentée par le FEM dans pratiquement tous les pays. Les 57 pays pouvant bénéficier d'allocations de ressources à titre individuel dans le domaine de la diversité biologique drainent 41 % des scores de l'IRF, alors que dans le domaine des changements climatiques les 46 pays relevant du même régime drainent 35 % des scores de l'IRF, ce qui est inférieur à leurs scores de l'IPF. Les investissements consacrés à l'amélioration des politiques et des institutions environnementales dépassent de loin le niveau d'augmentation des ressources du FEM que ces améliorations des résultats

pourraient permettre d'obtenir. Même si l'on accorde une plus grande importance à l'IRF, à moins d'une augmentation spectaculaire du montant global des ressources disponibles, il est peu probable que l'ajustement des indices de résultat soit sans conséquences. Il faudrait modifier considérablement les coefficients de pondération pour qu'il y ait une différence, ce qui entraînerait une instabilité des montants alloués.

53. Tel qu'il est conçu, le DAR prévoit que 75 % du montant total des financements seront fournis sous forme d'allocations individuelles aux pays les mieux classés, le solde des ressources étant accordé aux autres pays à titre collectif. Le FEM est le seul mécanisme d'allocation fondé sur les résultats qui applique cette règle. Du fait de cette règle, la plupart des pays relevant du régime collectif conserveront ce statut même s'ils améliorent sensiblement leurs résultats. L'accroissement des ressources disponibles profitera aux pays classés sous le régime individuel auxquels sont affectés les 75 % des financements. Les pays relevant du régime collectif dont les notes préliminaires sont voisines de celles qui donnent droit au régime individuel peuvent y accéder, comme cinq pays l'ont fait dans le cadre de la réallocation de ressources de 2008. Toutefois, rien n'incite à l'amélioration des résultats car les montants préliminaires de ressources allouées et les notes préliminaires n'ont pas été communiqués aux pays.

54. L'on craint d'une manière générale que la prise en compte des résultats ne se fasse au détriment des besoins, en particulier dans le cas des pays les moins avancés (PMA). Cette crainte est fondée en ce qui concerne les indices de performance générale, la faible capacité et le faible développement institutionnel pouvant se traduire par une faible note. Elle ne l'est pas dans le cas des résultats du portefeuille environnemental, qui seraient axés sur les besoins précis du pays. Un projet dans un PMA pourrait être sensiblement différent d'un projet dans un pays à revenu intermédiaire, tout en obtenant une note de résultat élevée. Toutefois, la contribution du portefeuille environnemental global ne représente actuellement que 10 % de l'indice de résultat.

Conclusion 4 : Des directives imprécises pour le régime d'allocation collective de ressources dans le cadre du DAR ont limité l'accès aux financements par les pays relevant de ce régime au cours de la première période du Dispositif.

55. Au total, le montant d'environ 148 millions de dollars pour chaque allocation à titre collectif est le même qu'il aurait été si toutes les allocations avaient conservé leur caractère individuel, y compris un modeste supplément (de l'ordre de 2 % du montant total des ressources des domaines d'intervention) pour 88 pays pour lesquels on ne dispose pas d'informations suffisantes pour calculer une allocation digne d'intérêt. Le régime d'allocation à titre collectif pourrait en principe ménager une marge de manœuvre pour les pays et le FEM tout en assurant l'égalité dans la répartition des ressources, ce qui n'est pas possible de la manière où il est appliqué. Les petits montants de ressources allouées peuvent en eux-mêmes constituer un obstacle à l'accès aux financements.

56. L'examen du portefeuille met en évidence cette situation qui est aussi apparue clairement lors des échanges de vues avec les acteurs concernés. D'une manière générale, les pays n'ont pas compris comment réagir lorsqu'ils sont classés sous le régime collectif, en particulier les pays qui ont des moyens limités. Malgré des montants limités, les ressources allouées ne sont utilisées qu'à hauteur de 8 % par les PMA (au nombre de 44), contre 40 % par les pays autres que les PMA (au nombre de 106). Sur une base régionale, les pays en dehors de l'Afrique (au nombre de 98) ont en moyenne utilisé à 39 % les montants qui leur sont alloués dans le domaine de la diversité biologique, contre 14 % en moyenne pour les 52 pays non africains.

57. Les pays relevant du régime d'allocation collective ont reçu des directives conflictuelles ou incomplètes concernant la gestion du portefeuille de projets dans le cadre du DAR. La plupart de leurs projets ont été découragés lors des téléconférences tenues avec le Secrétariat du FEM (75 % des projets

des pays attributaires d'une allocation collective ont été découragés). Les pays relevant du régime individuel ont aussi connu un niveau élevé de rejets, mais ils avaient plus de projets en préparation. L'enveloppe collective permet au FEM de financer des projets à hauteur de 1 million de dollars pour tous les pays relevant de ce régime dans les deux domaines d'intervention, mais ne suffit pas pour financer le montant plafond pour chaque pays du groupe. Les pays doivent donc déployer des efforts considérables pour préparer des projets de petite envergure d'un million de dollars tout en se conformant aux stratégies ambitieuses du domaine d'intervention. Certains pays sont trop découragés pour préparer des propositions, par les coûts de transaction élevés d'un projet de moyenne envergure de 1 million de dollars, qu'ils pourraient recevoir sans faire l'objet d'examen en concurrence avec de nombreuses propositions. Les Entités d'exécution du FEM ont été encouragées à accorder la priorité aux pays relevant du régime individuel. La plateforme-cadre a été élaborée en réponse aux problèmes qui se sont posés, mais il a fallu du temps pour la faire adopter par les pays concernés, et rien n'indique que cette approche ait renforcé ou accéléré l'accès pour la majorité des pays.

58. Le Secrétariat a donné aux pays soumis au régime collectif jusqu'à fin décembre 2008 pour présenter des projets d'un montant maximum de 1 million de dollars, passé ce délai, l'accès sera soumis à la concurrence, sans garantie de financement au cours de la période de FEM-4. Les pays relevant du régime individuel ne sont pas soumis à un tel délai, bien que six d'entre eux n'aient eu accès à aucun montant de leur allocation individuelle dans le domaine de la diversité biologique et huit pays dans celui des changements climatiques. Ces ressources se chiffrent au total à 126,5 millions de dollars, montant analogue à celui non dépensé des allocations à titre collectif.

Conclusion 5 : La complexité des règles d'application du DAR n'encourage pas l'utilisation souple et dynamique des ressources de FEM-4 dont le montant est relativement modeste.

59. Le Conseil a adopté certaines règles qui diminuent ou entravent la souplesse du DAR. La **règle de 50 %** pour réduire les dépenses semble inutile – elle a entravé l'octroi des ressources et n'est pas nécessaire pour maintenir dans les limites le financement dans la première moitié du dispositif. Pour le régime collectif, il n'est pas nécessaire de limiter les propositions à 50 % du montant maximum hypothétique, étant donné que cela diminue davantage le coût-efficacité pour les pays soumis à ce régime. La règle de 50 % repose sur une hypothèse qui ne se vérifie pas, à savoir qu'elle encouragera l'amélioration des résultats et sanctionnera leur dégradation lors du passage à la seconde phase. Qui plus est, la règle n'est pas nécessaire à des fins de liquidité, comme il ressort de la pratique d'autres dispositifs d'allocation fondés sur les résultats. La règle de 50 % n'est donc pas une norme internationale : les autres dispositifs d'allocation fondés sur les résultats appliquent des stratégies plus dynamiques de limitation de l'accumulation des financements en début de période tout en procédant à des révisions périodiques des montants alloués en guise d'incitation. Elle ne se justifie pas pour les niveaux de financement disponibles, en particulier dans le cas des pays relevant du régime collectif.

60. Il importe encore plus de noter que les règles de **réallocation** de fonds au cours de la dernière phase décisive du DAR n'ont pas été mises en place. Les règles en vigueur prévoient que le solde des fonds sera reporté à FEM-5 au lieu de servir à financer des activités qui pourraient contribuer à améliorer l'environnement mondial et les résultats. L'application du DAR retarde l'octroi des fonds, en raison de l'irrégularité de la demande et de l'offre de ressources. La réallocation de fonds ne s'est pas traduite par des modifications sensibles des allocations en raison du manque de certaines nouvelles informations dans le domaine de la diversité biologique, de la nature du DAR et des modifications limitées apportées à l'IRF. La réallocation dans le cadre du FEM consiste simplement à recalculer les indices, plutôt que de redéployer les ressources en fonction d'une évaluation souple de la demande et de l'offre comme le font de nombreux systèmes d'allocation fondés sur les résultats. Les fonds non utilisés à la fin de FEM-4 ne contribuent pas à l'amélioration de l'environnement mondial.

61. Les **autres facteurs de la conception** exercent peut-être une influence plus importante que les indices eux-mêmes sur la tendance des ressources que les pays peuvent obtenir. Les indicateurs se fondent sur les études scientifiques et les analyses, alors que les autres paramètres de la conception décrits reposent sur les décisions pratiques à caractère stratégique. Ces paramètres comprennent les pondérations qui traduisent les relations quantitatives entre les indicateurs ; le plafond de 15 % dans le domaine des changements climatiques ; les 75 % de l'ensemble des ressources des domaines d'intervention (et *non* des pays) accordées aux pays qui ont la note cumulée la plus élevée ; les 10 % des ressources réservées aux projets à caractère mondial et régional ; et la règle de 50 % de l'utilisation des ressources. Ces paramètres déterminent les montants que les pays reçoivent et quels pays sont soumis aux régimes collectif ou individuel.

Conclusion 6 : La conception et les règles du DAR sont trop complexes pour un partenariat constitué en réseau comme le FEM, et les directives et les financements accordés n'ont pas réussi à rendre le DAR transparent et accessible.

62. Des efforts importants ont été déployés pour communiquer le DAR aux points focaux une fois qu'il a été approuvé, et ces efforts se sont poursuivis au cours des dernières années. Le programme de réforme adopté par le Conseil et la DG devait aussi faire l'objet d'une vaste campagne de communication. Tous ces efforts n'ont cependant pas rendu le mécanisme transparent. Sa conception est trop complexe pour être communiquée facilement et de nombreux éléments qui auraient pu être rendus publics ne l'ont pas été. Il n'est peut-être pas réaliste de s'attendre à ce que tous les acteurs concernés maîtrisent parfaitement les questions techniques liées aux mesures, et la plupart des acteurs n'ont peut-être pas besoin de comprendre le mode de fonctionnement détaillé du DAR. Les pays partenaires doivent cependant être informés sur a) le montant maximum d'un don qu'ils pourraient recevoir ; b) les résultats obtenus par le pays pour tous les trois indices, par rapport aux autres pays ; et c) les mesures qui pourraient améliorer les notes de résultat du pays au cours du prochain cycle.

63. Les lacunes de l'information et les limites de la capacité institutionnelle des bureaux des points focaux et des promoteurs de projets, ainsi que des bureaux locaux des Entités d'exécution continuent d'avoir des répercussions sur le portefeuille des projets en instance, en particulier dans les pays relevant du régime collectif, les PMA et les pays d'Afrique subsaharienne. Le Programme d'aide aux points focaux et la page « Fiche-pays » du FEM ont donné des informations de base aux points focaux. Toutefois, les mécanismes d'appui classiques pourraient ne pas suffire pour le type de formation et d'aide permanente dont on a besoin, pour un mécanisme multidimensionnel à composantes multiples, faisant intervenir de si nombreux acteurs différents et différentes catégories de pays. L'exclusion des échanges de vues sur le portefeuille de projets en instance et les modifications des dispositions d'application ont entravé la capacité des Entités d'exécution à fournir des précisions et un appui aux pays. Qui plus est, les gouvernements concernés et/ou le FEM n'ont pas toujours donné à un acteur clé de l'application du DAR — le point focal du FEM — les éléments et les outils cruciaux dont il a besoin pour jouer son nouveau rôle. Dans la plupart des cas, le FEM ne représente qu'un élément modeste du programme de travail du point focal qui ne peut donc pas appuyer l'application du DAR dans toute la mesure nécessaire. Certains points focaux font savoir que l'application du DAR a pris beaucoup trop de leur temps limité. Les points focaux, en particulier dans les pays soumis au régime individuel, doivent désormais mettre en place et gérer des mécanismes de programmation des ressources et de sélection des projets.

64. Les réformes et les critères institutionnels ont eu des répercussions allant au-delà de leur objectif qui consistait à régler des problèmes anciens dans un nouveau cadre du DAR. La suspension du portefeuille de projets de 2007 et des programmes de travail par manque de fonds au cours de la période de transition et la nécessité de reconfirmer l'agrément des projets et de les présenter sous forme de FIP sont autant de facteurs qui ont contribué à ralentir la préparation du portefeuille. Tous les acteurs concernés ont été très satisfaits par la simplification du cycle de projet, mais celui-ci semble constituer à

présent un obstacle du fait des modifications et de l'expansion constantes des modèles de FIP et de leur sélection. La nécessité de dépenser les fonds dans un délai de quatre ans rend les critères liés au cycle de projet et au cofinancement plus difficiles à satisfaire par de nombreux pays. De nouvelles exigences fonctionnelles du FEM, les modifications des conditions financières et l'absence de directives précises découragent les services des Entités d'exécution de collaborer avec le FEM.

65. Le faible taux d'utilisation des fonds observé actuellement ne tient pas à la *conception* du DAR en tant que telle. Cette situation est plutôt imputable à son application, conjuguée au retard accusé par le démarrage de FEM-4 et au programme de réforme. Des règles du jeu claires et simples sont indispensables pour un partenariat constitué en réseau aussi complexe que le FEM, et dont les acteurs ont de nombreux niveaux différents de moyens et sont situés partout dans le monde. Au cours de la première phase, les questions de conception, de règles, d'allocation et de mode de fonctionnement ne se distinguent pas facilement et ont été source de confusion. L'octroi des ressources est en outre freiné par des ambiguïtés et des incohérences occasionnelles. Les téléconférences de 2006-2007 entre les pays et le Secrétariat du FEM ont été très appréciées quant à leur intention. L'imprécision des responsabilités concernant les mesures de suivi a cependant limité les effets potentiellement positifs de ces échanges de vues bilatéraux, ce qui s'est traduit par un manque de suivi systématique des acteurs concernés, en particulier dans le cas des pays pouvant prétendre à une allocation collective. Cette situation a créé, dans bien de cas, davantage de confusion chez les parties prenantes nationales et les Entités d'exécution. L'approche-programme a aussi beaucoup de mal à se concrétiser. Le Secrétariat du FEM ne dispose pas de ressources humaines lui permettant de jouer le rôle central qui devait être le sien dans une structure complexe comme le DAR, et d'appliquer d'autres réformes du FEM.

Conclusion 7 : Le DAR a amélioré l'adhésion des pays qui relèvent du régime individuel et a eu un effet neutre ou négatif sur l'adhésion des pays soumis au régime collectif.

66. Dans le cas de plusieurs grands pays relevant du régime individuel, comme l'Inde et la Russie, la certitude d'un montant substantiel a galvanisé les points focaux, attiré l'attention des milieux politiques et favorisé la cohérence de la planification des portefeuilles nationaux. D'autres pays qui ont généralement des taux d'utilisation élevés ont conservé leurs pratiques en matière de préparation des portefeuilles. Dans l'ensemble, il y a eu un accroissement du nombre de comités constitués ainsi que des concertations informelles et formelles ; et les réunions de concertation nationales sont désormais consacrées aux portefeuilles plutôt qu'aux projets. Cette tendance a fait porter l'attention sur les points focaux du FEM, au lieu des promoteurs de projets qui sont situés le plus souvent au sein des ministères sectoriels ou des Entités d'exécution du FEM. L'application du DAR semble aussi avoir renforcé les moyens de négociation des points focaux avec les Entités d'exécution.

67. Toutefois, la notion d'adhésion des pays est aussi source de certaines tensions intrinsèques. La concertation à grande échelle est laborieuse et peut, dans certains cas, ralentir l'utilisation des ressources. L'adhésion des pays est indispensable à la planification et à l'exécution des projets du FEM, mais les priorités environnementales nationales peuvent ne pas concorder avec celles du Secrétariat et des Entités d'exécution. Les résultats des négociations sur le portefeuille de projets en instance du DAR ont mis davantage en évidence les conflits qui existent inévitablement entre les critères d'amélioration de l'environnement mondial et les besoins de viabilité propres à chaque pays. Les consultations nationales ont identifié une vaste gamme de priorités, et le rejet des idées et des propositions qui en a résulté a découragé l'engagement vis-à-vis du FEM et a parfois mis les points focaux dans une position difficile. Cette situation n'a pas favorisé la réalisation de l'objectif fondamental du DAR qui consistait à offrir aux pays un mécanisme pour la programmation de leurs ressources en fonction des priorités nationales.

68. Si 63 % d'enquêtés conviennent que le DAR a probablement renforcé les rôles joués par les pays en matière de planification de portefeuilles, bon nombre – sinon la plupart – des pays relevant du régime

collectif estiment que les moyens des pays n'ont pas été effectivement renforcés. Les pays sont déçus par les faibles montants de ressources allouées qu'ils ne peuvent pas programmer de manière réaliste, par des règles qui changent et sont difficiles à comprendre et par les niveaux prévisibles de fonds auxquels ils ne peuvent pas avoir accès. Dans la plupart des pays, il est difficile de maintenir le sentiment d'adhésion du pays et la connaissance du DAR en raison du remplacement fréquent des points focaux.

69. De même, l'«adhésion des pays» dans la pratique peut ou ne peut pas, en fonction des circonstances de tel ou tel pays, impliquer la participation et la consultation d'un groupe largement représentatif d'acteurs concernés aux niveaux national et local. Il existe certes quelques bons exemples de coopération des ONG et de la société civile dans le cadre du DAR, notamment au Honduras, en Ouganda et à Madagascar, mais dans la plupart des pays la participation de la communauté des ONG ne s'est pas améliorée, et le secteur privé est en grande partie exclu des propositions de projet et des réunions de concertation sur le portefeuille du FEM organisées à l'initiative du gouvernement.

Conclusion 8 : Les déductions n'ont pas donné des résultats satisfaisants et ont peut-être réduit l'efficacité de la contribution du FEM à l'amélioration de l'environnement mondial et régional.

70. Les ressources consacrées aux projets mondiaux et régionaux ont considérablement diminué. Elles sont passées de 23 % pour les ressources des domaines d'intervention consacrées à la diversité biologique et de 20 % dans le cas des changements climatiques à des déductions de 10 % dans le cadre du DAR, dont 5 % (50 millions de dollars) sont réservés aux projets mondiaux et régionaux par domaine d'intervention du DAR. Malgré cette réduction, les ressources allouées à ces types de projets ne sont utilisées qu'à hauteur de 16 % pour la diversité biologique, mais de 52 % pour les changements climatiques. Les pays reconnaissent l'importance des problèmes environnementaux à caractère transnational, mais pour régler ces problèmes ils ne sont pour autant pas prêts à renoncer aux ressources qui leur sont allouées, en raison des contraintes culturelles et régionales, de l'appropriation nationale et du bilan des projets transnationaux.

71. L'ensemble de politiques claires applicables à ces déductions au moment où on a révisé les stratégies des domaines d'intervention promis au Conseil en juin 2007 ne lui pas été présenté. Le Secrétariat affecte actuellement les fonds à différentes fins et les ressources **mondiales** et **régionales** sont utilisées pour compléter les financements accordés à titre individuel ou collectif au profit des FIP se rattachant aux plateformes-cadres. Les pays ne comprennent pas bien l'intention fondamentale du FEM de consacrer les 5 % à certaines activités de coordination ou de préparation des plateformes-cadres, ce qui semble rendre opaque la différence entre les objectifs que l'on réaliserait plus efficacement avec des activités à caractère mondial, régional ou national. Le niveau d'«imposition» des ressources allouées dans les six domaines d'intervention est également très élevé, les prélèvements opérés dans chacun d'entre eux au titre des programmes à caractère institutionnel et mondial étant proportionnels au coût de ces programmes.

72. L'objectif de la Déduction à usage mondial et régional (DMR) consistait à financer des projets d'envergure mondiale non financés par les pays, ainsi que des projets plurinationaux rentables ayant des retombées positives allant au-delà de chaque pays. L'absence de transparence et de participation à la gestion des déductions a fait naître un sentiment de confusion parmi les acteurs nationaux et les Entités d'exécution concernées, et mis en doute la possibilité d'atteindre les objectifs visés.

73. La réduction des fonds consacrés aux projets mondiaux et régionaux a eu des répercussions sur des Agents d'exécution comme le PNUE, qui interviennent essentiellement dans ce domaine (85 % des fonds consacrés par le PNUE à la diversité biologique et 81 % aux changements climatiques). Elle a également eu des répercussions sur les pays qui bénéficiaient de cette aide auparavant ainsi que sur les priorités précises des domaines d'intervention. Les experts internationaux estiment que les indices ne

tiennent pas suffisamment compte des risques biotechnologiques, pas plus que les allocations individuelles, et que ces risques pourraient aussi bénéficier d'un traitement spécial.

74. Dans le cas du **Programme de microfinancements**, l'introduction du DAR semble s'être soldée par une réduction du montant convenu au titre de FEM-4. Sur un montant maximum de 200 millions de dollars, 80 millions devaient être réservés sur les ressources allouées aux projets mondiaux dans le cadre du DAR et le Programme de microfinancements pouvait aussi obtenir des allocations du DAR à titre individuel. Ces deux types de contributions du DAR sont insuffisantes. Les décisions du Comité directeur du Programme ont plafonné les contributions du DAR pour au moins 29 pays (qui voulaient accorder plus de financements au Programme) sur les 74 pays qui ont des allocations à titre individuel dans le cadre du Programme de microfinancements et du DAR qui se recoupe. Au cours de la première année du programme des opérations 4 du Programme de microfinancements, les pays participants ont contribué au total près de 18 millions de dollars sur les ressources qui leur étaient allouées au titre du DAR. Les indications des montants prévus pour le Programme de microfinancements sont devenues moins précises et l'influence des gouvernements s'est parallèlement renforcée. Dans les pays qui financent le Programme à l'aide des fonds alloués par le DAR, il est impossible de se conformer à la stratégie de diversification du portefeuille du Programme, car les fonds ne peuvent servir que dans les domaines des changements climatiques et de la diversité biologique.

75. Pour avoir accès à un montant compris entre 300 000 et 400 000 dollars sur les fonds alloués au pays par le DAR, le Programme de microfinancements doit présenter une stratégie d'utilisation de ces fonds, alors qu'il existe déjà une stratégie nationale de ce Programme et que les pays qui ont une allocation importante des ressources du DAR à titre individuel ne sont pas soumis à la même contrainte. Le coût-efficacité est réduit du fait du niveau des négociations, de la charge accrue de travail, de la nécessité de tenir une comptabilité distincte, des modifications du portefeuille, des nouvelles prescriptions et des occasions manquées pour la communauté des ONG et la société civile.

RECOMMANDATIONS

76. L'introduction du DAR peut être considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'une tendance mondiale vers l'harmonisation et l'efficacité de l'aide : les institutions financières internationales (IFI) ont adopté des systèmes d'allocation de ressources fondés sur les résultats en même temps que le FEM, même si d'aucuns soutiendront que le FEM n'est pas une IFI classique et le système des Nations Unies applique généralement des systèmes d'allocation fondés sur les besoins. Plusieurs des difficultés rencontrées dans l'application tiennent au fait que le FEM n'est pas une banque de développement, mais un partenariat complexe consacré à la protection de l'environnement mondial. Les recommandations formulées ci-après se rapportent aux mesures suivantes : a) mesures immédiates et à court terme pour améliorer l'application du DAR pendant le reste de la période de FEM-4 ; et b) mesures à moyen terme pour apporter des améliorations à FEM-5 et peut-être au-delà.

Recommandation 1 : La réallocation des fonds inutilisés devrait être autorisée au cours de la dernière année de FEM-4

77. Aux termes des règles en vigueur, le solde des ressources de FEM-4 doit être reporté à FEM-5. La conception du DAR n'avait naturellement pas anticipé les problèmes d'utilisation des ressources que de nombreux pays rencontrent actuellement. C'est le moment indiqué d'introduire des règles pour faire face à de tels problèmes. Ceux-ci sont rendus encore plus épineux par la nouvelle définition de l'utilisation des ressources. Même si la FIP ne représente pas une obligation juridique, les fonds sont mis en réserve sous forme d'engagement. Il y aurait lieu d'accélérer les approbations tout en maintenant une gestion prudente des risques. Sans pour autant perdre de vue le bilan de FEM-3, dont le programme de

travail était vaste au point de poser des problèmes d'absorption dans le mécanisme, il importe de veiller à ce que les pays soient en mesure d'utiliser les fonds dans les limites du présent cycle de refinancement.

78. Il se pourrait bien qu'un niveau élevé de ressources reste inutilisé à la fin de la période de FEM-4. Le FEM doit chercher à savoir si les pays envisagent d'utiliser les fonds qui leur sont alloués et être ensuite autorisé à réallouer tout solde potentiellement inutilisé aux pays qui ont un portefeuille de projets prêts à être financés. D'autres mécanismes d'allocation fondés sur les résultats ont des règles à cet effet et l'on pourrait adapter ces règles aux conditions particulières prévalant à la dernière année du DAR. Trois options sont envisageables : a) réallocations itératives des fonds pour l'ensemble du groupe de pays – à moins qu'ils n'en demandent pas – comme le pratique le FIDA ; b) réallocations au cas par cas et de pays à pays, à l'exemple de l'IDA, mais uniquement des pays moins performants aux pays plus performants ; ou c) financement des déficits enregistrés par les programmes institutionnels et les déductions.

Recommandation 2 : L'information complète du public, l'obligation de transparence, la participation des différents acteurs et la définition des tâches claires sont des aspects qui doivent présider à la mise en application de la dernière phase de FEM-4, y compris la réallocation des fonds

79. Le rôle du Secrétariat a évolué, mais il n'existe pas de cadre de référence précis pour le nouveau rôle et les nouvelles responsabilités. Après la restructuration et la mise en place de nouvelles équipes, les pays ne savent pas trop à qui s'adresser ni même si le Secrétariat ou une Entité d'exécution devrait donner une réponse. Le système intégré de gestion n'est pas encore opérationnel et les systèmes en vigueur ne suffisent pas pour informer les pays sur la situation des projets. Les Entités d'exécution et le Secrétariat devraient mettre en place des modes de fonctionnement et définir les tâches pour informer les pays sur les propositions et les idées en instance. Les rapports institutionnels doivent indiquer plus clairement la source de fonds et les fonds disponibles. La planification et l'utilisation des déductions aux fins des projets mondiaux et régionaux doivent être rendues transparentes pour les pays et les Entités d'exécution, en particulier lorsqu'elles reposent sur des plateformes-cadres.

80. Les contacts bilatéraux entre le Secrétariat et les pays peuvent offrir un moyen indispensable de clarifier des propositions susceptibles d'être financées. Ce manque de précision semble avoir été un obstacle de taille et continuera d'entraver la communication tant que n'interviendront pas les Entités d'exécution qui préparent les FIP et les descriptifs de projet. Les réunions des groupes d'étude dans les domaines d'intervention et des coordinateurs exécutifs, ainsi que de l'ancien groupe d'étude sur le DAR, serviront de mécanismes utiles pour s'accorder sur les directives opérationnelles et les stratégies qui sont efficaces.

81. Une plus grande transparence et une meilleure communication ont probablement prévenu ou atténué certaines des difficultés rencontrées. Il ne faudrait pas sous-estimer la nécessité de la formation et d'un appui continu. Les mécanismes d'appui classiques pourraient ne pas suffire. Il faudrait envisager d'accroître les fonds alloués aux points focaux, mais ceci ne suffira pas pour aider les gouvernements à préparer rapidement un portefeuille de projets en instance. Une « permanence téléphonique du DAR », des programmes de formation en ligne, des réunions plus efficaces de groupes de pays et des échanges seraient utiles. On pourrait utiliser les moyens électroniques pour mieux informer les acteurs concernés.

Recommandation 3 : Les règles d'application doivent être simplifiées

82. En passant à un nouveau mécanisme d'allocation de ressources, comme le DAR, il faudrait déployer des efforts importants pour maintenir le portefeuille de projets en instance et la dynamique de l'application. Les retards subis dans l'identification et l'exécution des projets peuvent se solder par des coûts d'opportunité importants. Il faudrait suivre et gérer la composition du portefeuille de projets, du

point de vue de la taille et des domaines d'intervention, pour éviter que le nouveau dispositif n'entraîne des obstacles inattendus.

83. Un moratoire sur les nouveaux critères pour l'identification et l'élaboration des projets pour le reste de la période de FEM-4 devrait promouvoir la stabilité et permettre aux pays et aux entités de programmer les ressources. Toutefois, il est grand temps de simplifier davantage les critères applicables aux projets de moyenne envergure étant donné le niveau des ressources allouées, qui présentent un faible risque financier mais ont des coûts de transaction élevés.

84. Plus précisément, il faudrait encourager les Entités d'exécution et les pays à préparer des projets. En laissant aux pays une plus grande marge de manœuvre pour tenir compte de leurs priorités nationales et choisir l'Entité d'exécution, on réduirait les retards et renforcerait l'adhésion des pays aux programmes, sans compromettre inutilement la qualité. Les pays relevant du régime collectif ne devraient pas être soumis à des critères analogues ou plus rigoureux que ceux qui sont appliqués aux grands pays qui ont plus de moyens et sont soumis au régime individuel.

85. Les plateformes-cadres sont prometteuses, mais doivent être élaborées davantage. S'il est trop tôt pour apprécier les résultats, il est d'ores et déjà évident qu'il faudrait s'intéresser de plus près aux principes clés sur lesquels reposent les plateformes-cadres. Il y a lieu de renforcer l'adhésion nationale, la transparence, la participation, le rôle catalyseur et l'effet de levier. Le processus de représentation d'acteurs multiples doit être ouvert et transparent. Il faudrait améliorer la rentabilité, réduire les coûts de transaction et encourager davantage les Entités d'exécution à appuyer les plateformes-cadres. Par ailleurs, il faudrait continuer de suivre de près la préparation des FIP au niveau national, et notamment les guichets de financement auxquels les pays peuvent avoir accès. Plus particulièrement, la composition des financements doit être claire et faire l'objet de négociation et des directives opérationnelles ont été demandées à cet effet.

86. Il faudrait envisager de rationaliser et d'harmoniser d'une manière générale les critères du DAR et les besoins du Programme de microfinancements. On pourrait atténuer certaines des répercussions des contraintes imposées sur le Programme de microfinancements suite à l'application du DAR. Le relèvement des plafonds de dépenses pour des pays comme l'Inde, les Philippines et le Mexique, qui ont la capacité suffisante pour absorber les ressources du FEM par le biais d'interventions de petite envergure, permettrait à ces programmes de contribuer de manière rentable à l'amélioration de l'environnement mondial. Il est également recommandé de permettre aux programmes nationaux du Programme de microfinancements qui ne reçoivent que des fonds du DAR d'avoir accès à un niveau relativement modeste des ressources de base du Programme de microfinancements, ce qui réduirait les déséquilibres actuels des portefeuilles de projets de ces programmes nationaux.

Recommandation 4 : Il faudrait d'ores et déjà prendre des mesures pour améliorer la conception et les indices du DAR pour FEM-5

87. Les recommandations formulées plus haut appuieraient les améliorations immédiates de l'application du DAR. Les problèmes qui se posent dans le cadre de FEM-5 s'appliquent davantage à l'ensemble du système ou ne sont pas aussi faciles à régler. En raison de la nouveauté d'un dispositif d'allocation fondé sur les résultats appliqué par un partenariat ayant vocation à améliorer l'environnement mondial, certains des éléments du DAR n'ont pas été éprouvés et méritent à présent d'être réexaminés. Il faudrait prendre dès maintenant les mesures relatives au DAR pour le démarrage de FEM-5 en 2010. Il ressort des premières données d'expérience que le lancement du mécanisme, la planification et la disponibilité des ressources dans les délais revêtent une importance cruciale.

88. Comme on l'a vu plus haut, un dispositif d'allocation de ressources fondé sur les résultats qui aurait pu être relativement simple est devenu un mécanisme complexe. En substance, chaque pays membre a désormais un montant maximum auquel il peut prétendre, mais aucun montant ne lui est acquis d'avance. Les pays et les Entités d'exécution doivent s'employer à proposer des projets de qualité pour avoir accès à ces fonds. Un système qui ne prévoit pas de montants précis de ressources à allouer sera inévitablement complexe, mais il n'est pas possible d'avoir un système offrant des montants de ressources garantis. En revanche, le FEM devrait veiller à faciliter l'accès des ressources allouées dans le cadre du DAR. Il faudrait à cet effet apporter des améliorations tant à la conception qu'à l'application de FEM-5. Ces améliorations, présentées plus en détail ci-après, consistent à :

1. Améliorer les indices de potentialité du FEM et leurs coefficients de pondération
2. Augmenter la pondération des résultats du portefeuille environnemental
3. Améliorer la prévisibilité et les coûts-avantages du régime collectif ou mettre fin à ce régime
4. Réexaminer les plafonds, les planchers et la règle de 50 %
5. Reconnaître les problèmes de l'environnement mondial à caractère transfrontalier
6. Transformer le DAR en un mécanisme d'allocation intégré pour tous les domaines d'intervention.

MESURES ENVISAGEABLES POUR L'AVENIR

89. Les mesures préconisées ci-après doivent faire l'objet de concertation avec tous les acteurs concernés du FEM. Elles comportent toutes des éléments liés à la conception (indices, pondérations, déductions, réaménagement du régime collectif, et expansion), mais sont aussi tributaires de bonnes stratégies d'application (transparence, information, planification, simplification). En améliorant le dispositif d'allocation de ressources en vigueur, il importe d'examiner ensemble les aspects liés à la conception et à l'application. De toute évidence, de nouvelles modifications pourraient rendre le dispositif plus complexe, aussi faudrait-il veiller à maintenir la simplicité et à planifier l'application de manière stratégique. La quatrième étude du fonctionnement global continuera de rassembler les informations à mesure qu'elles se présenteront au cours de la dernière période de FEM-4, et fournir de nouveaux éléments utiles au règlement de ces questions à l'avenir.

a. Les indices de potentialité et leurs coefficients de pondération respectifs devraient être améliorés pour FEM-5

90. Le DAR utilise efficacement les données qui sont déjà connues du public et devrait continuer de le faire toutes les fois possible. Les futures activités de conception devraient s'effectuer sur une base participative et comporter des mécanismes pour associer les pays, les Entités d'exécution, les ONG et le STAP.

91. L'indice pour la diversité biologique est satisfaisant pour le moment en ce qui concerne les menaces et à la représentation et toute décision relatives aux pondérations respectives est une question pratique qu'il appartient au FEM de décider, avec les conseils des experts en diversité biologique. On pourrait inclure des informations sur différentes espèces telles que les invertébrés marins. Un meilleur équilibre entre les espèces marines et terrestres traduirait l'importance accordée aux différents écosystèmes, même si en fin de compte les montants de ressources effectivement allouées puissent ne pas différer sensiblement.

92. Les experts conviennent, tout comme de nombreux acteurs concernés, qu'il faudrait accorder aux pays les plus vulnérables la majeure partie des fonds consacrés à l'adaptation, si la majeure partie des fonds au titre de l'IPF-CC sert à financer les activités d'atténuation dans les pays qui sont les plus grandes sources d'émissions. Les guichets de financement distincts pourraient ne pas suffire pour répondre aux besoins d'adaptation, sans compter que les pays trouvent qu'il est de plus en plus difficile de suivre l'évolution des différentes méthodes d'accès aux différents fonds. Cet aspect va au-delà de la question des

informations à inclure dans les indices, et implique un débat sur la stratégie d'adaptation dans le portefeuille des changements climatiques. Si le Fonds d'adaptation devrait répondre à ces besoins, il serait inutile d'inclure l'adaptation dans un indice pour le financement des activités d'atténuation.

93. Les experts en changements climatiques de Delphi aimeraient que l'on améliore les indices en tenant davantage compte des gaz et des sources d'émissions de GES, y compris l'agriculture et les changements des modes d'utilisation des sols ; le déboisement et la dégradation des forêts ; le brûlage de gaz ; et les émissions industrielles de gaz autres que le CO₂. Ils reconnaissent cependant qu'il est difficile de déterminer de telles émissions avec exactitude. Les informations communiquées par les pays pourraient servir à vérifier l'exactitude des fichiers mondiaux, mais une telle solution mérite d'être étudiée plus avant. Il faudrait harmoniser et rendre plus transparents les indices appliqués aux changements climatiques, par des pondérations et l'inclusion des émissions et de l'intensité énergétique, ou encore l'inclusion d'une nouvelle variable pour prendre convenablement en compte l'amélioration de l'indice de potentialité du FEM d'une période sur l'autre.

94. Il n'existe actuellement pas de lien entre les indices qui déterminent les montants de ressources allouées et la manière d'utiliser ces ressources. C'est ainsi que dans le domaine de la diversité biologique le FEM ne finance pas la conservation des espèces alors que les montants alloués se fondent sur les espèces. Le FEM doit envisager la possibilité d'engager avec les pays un dialogue sur les politiques et de tirer parti des informations recueillies pour circonscrire davantage ses interventions. Si le FEM inclut de nouveaux aspects dans les indices du DAR, comme l'adaptation, la vulnérabilité et les sources marines, il faudrait les accompagner de stratégies relatives aux domaines d'intervention pour être en mesure de consacrer des ressources à ces priorités.

b. Il faudrait augmenter le coefficient de pondération des résultats du portefeuille environnemental dans un pays au titre de FEM-5 afin de récompenser les résultats.

95. Le DAR ne fonctionne pas comme un mécanisme réaliste d'incitation aux résultats ou à l'amélioration de l'état environnemental de la planète. L'efficacité d'un système d'incitation est fonction de la mesure dans laquelle un pays peut aspirer de manière réaliste à augmenter le montant des ressources qui lui sont allouées, ainsi que de la compréhension par le gouvernement de la corrélation existant entre ses résultats, ses notes et les dons qu'il reçoit. Elle est encore plus tributaire de la capacité des acteurs concernés à améliorer ces résultats. Les points focaux, qui représentent les pôles du portefeuille du FEM, n'ont généralement pas d'emprise directe sur les indicateurs qui servent à bâtir les indices, et les fonds ne suffisent pas pour encourager la participation d'autres autorités.

96. Le simple fait d'accroître l'importance de l'indice de résultat, par rapport à l'indice de potentialité, ne suffira pas en lui-même pour offrir dans le domaine de l'environnement suffisamment d'incitations sur lesquelles le FEM pourrait avoir prise. Il pourrait être plus indiqué de récompenser les améliorations plus récentes des résultats des projets du FEM, en accordant un coefficient de pondération plus élevé à l'indicateur de résultat du portefeuille. Toutefois, il faudra inévitablement opérer certains arbitrages entre la stabilité (mesurée par une moyenne sur une longue période, comme c'est le cas actuellement) et la réceptivité et l'exactitude (mettant l'accent sur les résultats récents). Il faudrait aussi améliorer la pertinence de l'indice en y incluant les notes des évaluations finales des projets du FEM. Lorsque le DAR a été conçu, le Bureau de l'évaluation du FEM avait examiné un nombre relativement faible des évaluations finales. Il faut espérer qu'au moment du démarrage de FEM-5, un nombre crédible d'évaluations et une couverture géographique acceptable auront été réalisées. Il en sera davantage rendu compte dans le quatrième bilan global.

97. L'augmentation de l'importance relative du portefeuille environnemental permettra de mieux reconnaître les réalisations et les résultats dans les PMA et les PEID, qui pourraient obtenir des notes plus

élevées de résultats de leurs portefeuilles, même s'ils ont des notes relativement moins élevées de performance institutionnelle générale. Dans la pratique internationale courante, le pourcentage du portefeuille se situe entre 5 % et 30 %. Le DAR, à 10 %, se situe à l'extrémité inférieure de la fourchette, ce niveau pourrait être porté à 30 %.

c. Il faudrait améliorer la prévisibilité et les coûts-avantages du régime d'allocation collective de ressources, faute de quoi il devrait être abandonné.

98. Pour maintenir le régime collectif, il faudrait qu'il donne lieu à des attentes réalistes et qu'une stratégie précise soit adoptée. On observe deux approches antagonistes : a) le régime collectif représente le « minimum » d'un niveau égal de ressources pour les pays, de sorte qu'une certaine aide sera garantie aux pays qui ont plus de besoins ; et b) tous les pays n'auront pas normalement accès aux financements au cours d'une phase, et il est donc acceptable que le niveau d'utilisation soit faible. La première approche a été mise en évidence lors de l'introduction du DAR, et a donné lieu à des attentes importantes, mais l'application semble axée sur la seconde approche. Les efforts qui sont déployés actuellement pour donner accès, par le biais des plateformes-cadres, aux pays relevant du régime collectif sont prometteurs, mais pourraient, à ce stade, ne pas inclure toutes les mesures permanentes nécessaires pour les pays qui ont des problèmes de capacité dans le cadre de FEM-5. Le quatrième bilan global continuera d'étudier la préparation des plateformes-cadres.

99. Bon nombre de ces pays bénéficiaient auparavant de l'aide régionale et de projets-cadres consacrés à des activités habilitantes ; le nombre de tels projets a diminué sous le régime du DAR et les pays ont plutôt la possibilité d'obtenir des financements pour des projets nationaux sur des ressources mises en commun. Leurs projets nationaux individuels ont été en grande partie découragés. Le Secrétariat et les Entités d'exécution déploient à présent des efforts considérables pour convaincre les pays de remettre les fonds dans une plateforme-cadre régionale, afin de recevoir en retour des FIP nationales individuelles. Cette manière détournée de programmer les ressources ne permet pas d'utiliser de manière rentable les fonds du FEM déjà insuffisants et représente une source de frustration considérable pour les pays. D'autre part, pour accéder aux ressources du FEM, les petits pays encourrent des coûts de transaction plus élevés que les plus gros bénéficiaires. Le montant modeste des financements, conjugué aux difficultés que l'on rencontre à faire accepter les projets, fait que le jeu n'en vaut pas la chandelle pour de nombreux pays et Entités d'exécution.

100. Certains phénomènes erratiques transitoires et des directives contradictoires pourraient expliquer certaines des difficultés rencontrées par les pays, mais les auteurs de l'examen à mi-parcours estiment que les difficultés ont un caractère plus systémique, sont liées aux contraintes de capacités, au manque de prévisibilité et de transparence et aux stratégies des domaines d'intervention. Dans tous les scénarios concernant le régime collectif, les améliorations nécessiteraient a) des orientations claires et cohérentes de la part du FEM, en coopération avec les Entités d'exécution ; b) une communication améliorée sur la situation des projets et la programmation des ressources ; c) l'assouplissement des conditions imposées par les stratégies des domaines d'intervention pour les allocations de faibles montants et l'acceptation d'un plus grand nombre de propositions de projets émanant des pays ; et d) la simplification des procédures et de la bureaucratie pour les projets de petite et moyenne envergure.

101. En fonction de l'équilibre recherché entre la souplesse, la simplicité et la prévisibilité, plusieurs options s'offrent pour changer le régime collectif :

- Option 1 : Mettre fin au régime collectif, afin que tous les pays reçoivent des allocations de ressources à titre individuel. Une allocation minimum de 1 million de dollars pourrait être prévue pour les pays dont les scores correspondent à un niveau inférieur à ce montant, alors que les pays qui ont des scores supérieurs recevraient leur allocation préliminaire.

- Option 2 : La réserve commune pourrait être répartie en région, afin de maximiser les possibilités de plateformes-cadres et de collaboration régionale.

102. La « règle de 75 % » dans la conception du DAR joue un rôle très important car elle détermine la structure des ressources auxquelles les pays peuvent prétendre, le montant que les pays obtiennent, et les pays qui relèvent du régime collectif ou du régime individuel. Cette règle, consistant à allouer 75 % des fonds aux pays les mieux classés, n'est pas une pratique acceptée au plan international dans le cadre des dispositifs d'allocation fondés sur les résultats. Un des avantages qu'il y aurait à abandonner le régime collectif est que l'on peut ainsi mettre fin à la règle de 75 %. Un plus grand nombre de pays pourrait bénéficier de montants prévisibles et le mode de calcul continuerait de s'appliquer.

d. Un système révisé d'allocation de ressources au titre de FEM-5 devrait mieux prendre en compte et régler les problèmes de l'environnement mondial aux effets transfrontières.

103. Les activités mondiales et régionales s'inscrivent dans le cadre de la mission première du FEM. Des ressources doivent être mises à disposition à cet effet. Une « prime transfrontières » de 15 %, par exemple, sur des projets appropriés et des allocations à titre individuel pourrait promouvoir des financements à caractère mondial et régional. L'on pourrait revoir la part des projets mondiaux et régionaux, mais en tenant clairement compte de la contribution que les déductions pourraient apporter à l'amélioration de l'environnement mondial et régional. Une financement modeste pourrait suffire s'il est uniquement consacré à des activités d'intérêt mondial. Mais il ne suffirait pas s'il était consacré à des mesures d'incitation en faveur des projets régionaux, des plateformes-cadres et des initiatives et de la souplesse institutionnelles dont le financement ne peut pas être assuré par des allocations de ressources à titre individuel.

104. Le Programme de microfinancements se retrouve en train de consacrer beaucoup de temps et d'efforts à la mobilisation de fonds auprès du FEM, au lieu de – ou plutôt que de – rechercher des financements nouveaux et complémentaires. Il faut assurer au Programme de microfinancements un niveau raisonnable de ressources de base qui lui permet de poursuivre les politiques visant à renforcer la portée des domaines d'intervention et la mobilisation des fonds.

e. Il faudrait envisager de réexaminer les plafonds, les planchers et la règle de 50 %.

105. L'on pourrait aussi envisager de réexaminer la question de la réduction des plafonds, en ramenant à 5 % le montant maximum qui pourrait être alloué à un pays dans le domaine d'intervention, ce qui assurerait une répartition plus uniforme des financements, ou dégagerait davantage de ressources pour les projets mondiaux et régionaux. En revanche, cette réduction permettrait d'appliquer des planchers plus efficaces. Ces planchers, d'un montant de 1 million de dollars sont à présent superflus car ils sont appliqués à certains pays soumis au régime collectif puis mis en commun dans l'allocation collective. Des simulations montrent qu'un plafond de 10 % n'est pas efficace pour modifier les structures actuelles des allocations, alors que la réduction du plafond à 5 % a des répercussions sensibles.

106. Des plafonds moins élevés augmentent probablement la liquidité et l'efficacité (efficacité économique) du DAR, cette hypothèse se vérifiant davantage dans le domaine des changements climatiques que dans celui de la diversité biologique. Une réduction échelonnée des plafonds est envisageable : à 5 % dans le domaine de la diversité biologique et à 10 % dans celui des changements climatiques au titre de FEM-5, et à 5 % au titre de FEM-6.

107. Il est indiqué d'appliquer des plafonds aux allocations pour assurer aux pays un minimum de financement leur permettant d'honorer leurs obligations aux termes des conventions. Pour la plupart des pays, un montant d'un million de dollars devrait suffire à cet effet. Toutefois, si les pays aimeraient

utiliser les fonds du FEM pour améliorer l'état environnemental de la planète, le financement des activités habilitantes au moyen des allocations à titre individuel pourrait ne pas être une solution efficace. Par ailleurs, quel est le niveau « minimum » de l'aide du FEM qui serait raisonnable pour permettre aux pays de promouvoir l'amélioration de l'environnement mondial ? Un tel montant varie d'un pays à l'autre et d'une Entité d'exécution à l'autre, certains mentionnant 4 millions de dollars comme étant un niveau pratique. Le FEM aurait intérêt à revoir le niveau des planchers, car il apparaît déjà que le montant d'un million de dollars ne suffit guère pour avoir des effets positifs notables sur l'environnement mondial.

108. Il faudrait remplacer la règle de 50 % par des solutions transparentes et dynamiques permettant de limiter, le cas échéant, la concentration des fonds en début de cycle, tout en réalisant un équilibre entre la disponibilité de fonds et la promotion de l'octroi de fonds. En consultation avec les Entités d'exécution, le Secrétariat devrait, sur les conseils de l'Administrateur, instituer des plafonds raisonnables et transparents sur les dépenses en début de cycle. L'opération de réallocation permettrait en tout état de cause, à l'instar d'autres mécanismes d'allocation fondés sur les résultats, de récompenser les bons résultats.

f. Pour appliquer le DAR à tous les domaines d'intervention dans le cadre de FEM-5, il faudrait adopter un régime d'allocation intégré pour tous les domaines d'intervention d'un pays.

109. Parmi les organisations appliquant un dispositif d'allocation fondé sur les résultats, le FEM est actuellement celle qui intervient dans le plus grand nombre de pays avec le plus faible volume de ressources, et l'unique donateur appliquant *deux* mécanismes complexes d'allocation de ressources, dont un pour la diversité biologique et l'autre pour les changements climatiques. Si l'on passe à *six* mécanismes d'allocation de ressources dans le cadre de FEM-5, le système deviendra pratiquement ingérable, à moins que la reconstitution du FEM n'augmente considérablement de même que l'effectif du Secrétariat. Le FEM, dont les décaissements à ce jour se chiffrent à 10 milliards de dollars, compte un effectif de 400 fonctionnaires au siège. Le FIDA, dont le niveau de financement est similaire à celui du FEM, a un effectif de 225 cadres en service au siège, en plus de quelques représentants régionaux et nationaux. Le FEM, par contre, se fonde sur un réseau d'Entités d'exécution possédant les compétences nécessaires, ainsi que sur des systèmes de gestion et des bureaux extérieurs.

110. Par ailleurs, l'appel en faveur d'une plus grande intégration a été entendu par l'ensemble du FEM et les instances des conventions. C'est ainsi que de nombreux articles récents mettent en évidence la corrélation entre la diversité biologique et les changements climatiques. Les nouvelles initiatives que le Conseil, le Secrétariat du FEM et les instances des conventions aimeraient prendre nécessitent également une nouvelle optique consistant à considérer les allocations dans les domaines d'intervention comme des montants indicatifs et non pas à caractère prescriptif dans le cadre des ressources allouées aux pays à titre individuel. Les pays bénéficiaires du FEM sont des pays membres des conventions et doivent donc avant tout veiller à appliquer ces conventions.

111. Au nombre des nouvelles initiatives pourraient figurer, par exemple, la participation du secteur privé comme l'envisage la stratégie de ce secteur, la coopération avec la communauté des ONG et/ou la prise en compte de questions thématiques précises, comme le transfert des technologies. Un système d'allocation fondé sur les pays impliquera inévitablement certains arbitrages entre les priorités nationales et les programmes institutionnels. On pourrait régler de tels problèmes pratiques dans le cadre d'un mécanisme d'allocation soit en prévoyant des réserves distinctes et suffisantes, soit en préparant des mécanismes d'incitation des pays et des Entités d'exécution à participer et à contribuer à de telles initiatives. À cet effet, il faudrait normalement apporter certaines modifications aux modalités des projets et aux mesures d'incitation financière.

112. L'on peut supposer que les montants alloués seront calculés pour chaque domaine d'intervention et regroupés ensuite pour chaque pays. La question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure un

pays pourra financer des projets individuels en prélevant des fonds sur son enveloppe globale, et dans quelle mesure il devra respecter la répartition de son enveloppe en domaines d'intervention distincts. Comme on l'a indiqué plus haut dans le cas des questions transnationales, il faudrait accorder une attention spéciale aux eaux internationales et à la nécessité de promouvoir les activités régionales. Au niveau des pays, il pourrait être approprié d'attribuer aux domaines d'intervention des financements proportionnellement aux scores que le pays a obtenus dans les différents domaines d'intervention. Il serait alors indispensable de communiquer régulièrement aux pays les informations suffisantes sur ces scores.

113. Toutefois, il est essentiel de maintenir la souplesse pour améliorer le coût-efficacité. Les résultats obtenus jusqu'à présent mettent en évidence un décalage entre les priorités nationales et les priorités stratégiques du FEM dans la préparation du portefeuille de projets, ce qui entraîne des retards, des frustrations et le manque d'accès. Le FEM ne peut pas offrir une réserve commune de ressources pour améliorer la souplesse et le coût-efficacité – et éliminer ensuite cette souplesse en décidant du lieu où ces fonds doivent être dépensés et des fins auxquelles ils doivent être consacrés. Il ne suffit pas de mettre en commun des fonds pour créer des synergies. Pour améliorer l'efficacité, le FEM doit avoir une idée précise sur le mode de fonctionnement de ce dispositif de mise en commun des financements au sein des domaines d'intervention et entre eux, ainsi que de la stratégie à appliquer en la matière.