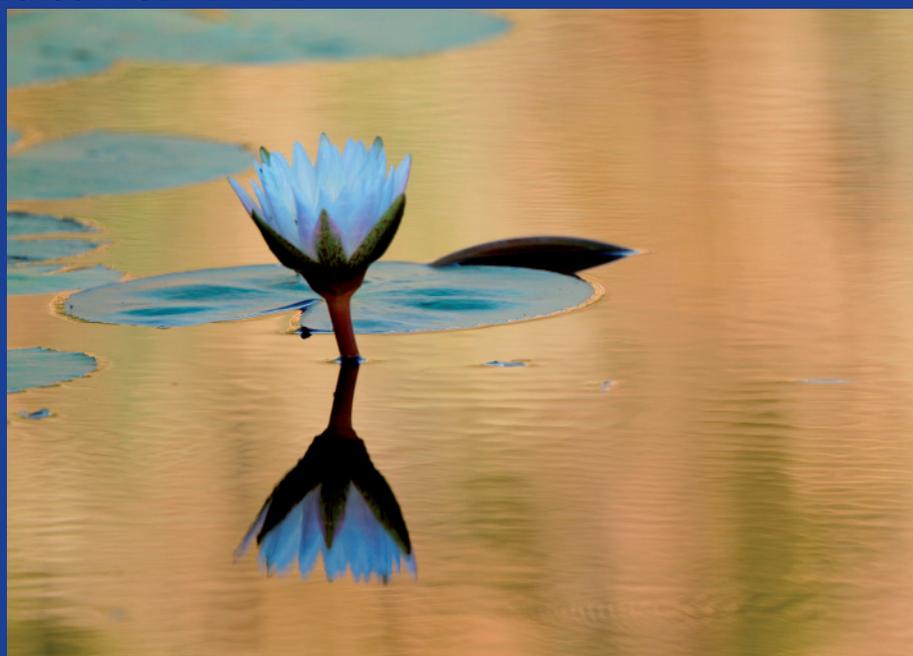


## Évaluation des activités de développement - 2010/3

**TRÉSOR**  
DIRECTION GÉNÉRALE

RAPPORT



Évaluation Rétrospective de la Gestion, du Fonctionnement  
Institutionnel et de la Stratégie du Fonds Français pour  
l'Environnement Mondial

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

ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE DE LA GESTION,  
DU FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL  
ET DE LA STRATÉGIE DU FONDS FRANÇAIS  
POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

RAPPORT

*Évaluation réalisée par :*

***Baastel**, par une équipe d'experts :*

*Alain Lafontaine, chef d'équipe*

*Marie-Karin Godbout*

*Martin Glazer*

*Gaétan Quesne*

*Yadhira Stoyanovitch*

*Septembre 2010*

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

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

## Avant-propos

La Direction générale du Trésor (MINEIE) a lancé en 2010 une évaluation rétrospective du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), couvrant la gestion, le fonctionnement institutionnel et la stratégie de ce Fonds. L'évaluation a pour principal objet d'analyser les résultats et impacts du Fonds au cours de la période 2006-2009.

Intervenant en amont des prochaines échéances de reconstitution financière du Fonds, cet exercice s'inscrit dans la politique générale du Trésor visant à évaluer les dotations de la France aux instruments nationaux et multilatéraux d'appui au développement.

Le FFEM créé en 1994 à la suite du Sommet de la terre de Rio, à l'initiative de la DG Trésor, pour favoriser la protection de l'environnement mondial dans les pays en développement et en transition. Constitué pour une première période allant de 1994 à 1998, il a été reconduit pour une deuxième phase de 1999 à 2002, puis pour une troisième de 2003 à 2006, la dotation quadri-annuelle se montant pour chacune de ces phases à 67 M€. Le FFEM a été reconstitué en 2006 et est doté de 70 M€ pour la quatrième période 2007-2010.

Le FFEM contribue, sous forme de subventions, au financement de projets de développement ayant un impact significatif et durable sur l'une ou l'autre de ces grandes composantes de l'environnement mondial : la biodiversité, les changements climatiques, les eaux internationales, la désertification et la dégradation des terres, les pollutions chimiques et la couche d'ozone.

L'évaluation a été confiée par appel d'offres au cabinet indépendant Baastel, sous l'égide d'un comité de pilotage pluridisciplinaire composé de représentants des différentes administrations et agences concernées (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Ministère des affaires étrangères et européennes, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Agence française de développement), ainsi que de personnalités extérieures qualifiées. Qu'ils en soient ici vivement remerciés.

L'évaluation a dressé un bilan nettement positif du bilan du FFEM dont les actions sont pertinentes et cohérentes avec les problématiques de développement durable mondiales et les objectifs français, en phase avec les cadres de politiques françaises de développement durable (SNDD, Charte de l'environnement, actions issues du Grenelle de l'environnement, stratégie nationale pour la biodiversité, plan climat, stratégie française de lutte contre la désertification et la dégradation des terres). Les actions du FFEM ont au total contribué au renforcement des capacités individuelles, collectives et institutionnelles des pays bénéficiaires, notamment dans les Pays les moins avancés.

L'évaluation a souligné la valeur ajoutée en tant qu'instrument à fort effet de levier en termes de promotion des innovations. L'évaluation a aussi fait ressortir que le FFEM est bien géré et que ses modalités permettent un bon fonctionnement et une gestion efficiente, tandis que ses conditions institutionnelles de fonctionnement sont considérées appropriées.

Si le FFEM constitue un instrument bilatéral majeur pour la France, sa visibilité reste à améliorer. Le FFEM est encore peu connu et sa stratégie d'influence et de communication devra en particulier être renforcée. L'évaluation a fait en outre ressortir que le FFEM fait face au défi de la diffusion et de la reproductibilité de ses innovations et un resserrement des liens avec le monde de la recherche apparaît à cet égard souhaitable. Au total, la durabilité de ces

innovations et leur diffusion dans les autres instances et régions devraient être encouragées afin de renforcer le rôle de l'instrument.

Enfin, l'évaluation souligne que les liens entre le FFEM et le secteur privé restent relativement ténus. Ainsi l'ouverture de son Comité de pilotage (COPIL) à de nouveaux acteurs, tels que des entreprises, des centres de recherche ou des associations, serait utile selon les résultats de l'étude pour renforcer les liens avec la société civile. Cela permettrait en outre d'élargir les sources de financements possibles et d'accroître la visibilité du FFEM et de promouvoir ainsi la reproductibilité de ses interventions, tout en conservant ses modalités pertinentes de fonctionnement interministériel, innovant, flexible.

Au total, dans une optique de reconstitution visant à améliorer sa performance institutionnelle, le FFEM ne nécessiterait pas d'ajustement majeur à son dispositif, son adossement à l'AFD étant jugé pertinent par exemple, mais certains ajustements mineurs mériteraient d'être considérés.

Benoît Chervalier  
Président du Comité de pilotage



Le Groupe-conseil baastel s.p.r.l.  
Rue des Colonies 11  
B-1000 Bruxelles  
Tél: ++32-(0)2 517 61 40  
[www.baastel.com](http://www.baastel.com)  
Email: [alain.lafontaine@baastel.com](mailto:alain.lafontaine@baastel.com)

## **Evaluation Rétrospective de la Gestion, du Fonctionnement Institutionnel et de la Stratégie du Fonds Français pour l'Environnement Mondial**

Soumis par :  
Le Groupe-conseil baastel s.p.r.l.

Juillet 2010



## TABLE DES MATIERES

<b>Synthèse</b> .....	5
<b>Objectif et Mandat de l’Evaluation</b> .....	5
<b>Référentiel de l’évaluation</b> .....	5
<b>Constats</b> .....	6
Dimension Financière.....	6
Dimension opérationnelle.....	6
Dimension institutionnelle.....	10
Dimension stratégique.....	11
<b>Recommandations</b> .....	13
Logique d’Intervention pour le FFEM .....	19
Questions évaluatives .....	20
<b>1. Introduction</b> .....	21
<b>1.1 Mandat de l’évaluation</b> .....	21
<b>1.2. Méthodologie utilisée</b> .....	21
<b>2. Référentiel de l’évaluation</b> .....	25
<b>2.1. Cadre logique de l’intervention du FFEM</b> .....	25
<b>2.2. Questions évaluatives</b> .....	27
<b>3. Constat</b> .....	28
<b>Evaluation de la gestion comptable et financière</b> .....	28
<b>Evaluation de la gestion opérationnelle</b> .....	44
<b>Evaluation du dispositif institutionnel</b> .....	86
<b>Evaluation de la stratégie</b> .....	98
<b>4. Conclusions</b> .....	111
<b>5. Recommandations</b> .....	116
<b>Composition du Comité de pilotage</b> .....	118
<b>Grille d’appréciation des travaux des consultants</b> .....	120
<b>ANNEXES</b> .....	122

## LISTE DES TABLES ET FIGURES

### Tableau

Tableau 1 - Liste des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas.....	23
Tableau 2 - Coûts forfaitaires facturés par l'AFD de 2006 à 2009.....	39
Tableau 3 - Fluctuation de l'encaisse du FFEM de 2006 à 2009.....	40
Tableau 4 - Analyse des coûts de gestion du FFEM de 2006 à 2009.....	40
Tableau 5 - Analyse des coûts de gestion du FFEM de 2006 à 2009 par rapport aux engagements.....	41
Tableau 6 - Suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'audit de 2006 et acceptées par le COPIL.....	42
Tableau 7 - Objectifs d'engagement par domaine d'intervention (sur la base d'engagements bisannuels de 40 M€).....	45
Tableau 8 - Répartition des engagements financiers en € par domaine d'intervention entre 2002 et 2009.....	45
Tableau 9 - Priorités et objectifs par domaine d'intervention poursuivis sur la période 2006-2009.....	49
Tableau 10 - Exemple de résultats et d'impacts atteints par les projets soutenus par le FFEM.....	59
Tableau 11 - Calendrier relatif à l'identification des projets en prévision du COPIL du 2 avril 2010.....	65

### Schéma

Schéma 1 - Exemple de calendrier et des délais impartis à l'identification des projets en cas de décalage dans le temps de la réunion de sélection des idées de projets.....	66
--	----

### Graphique

Graphique 1 - Répartition des projets engagés par IM au cours des 8 dernières années (en nombre et en pourcentage du nombre total de projets engagés dans l'année).....	67
Graphique 2 - Délais entre identification et engagement des projets sur la période 2006-2009.....	71
Graphique 3 - Délais entre engagement et signature de la convention des projets sur la période 2006-2009.....	72
Graphique 4 - Délais entre signature de la convention et 1 <sup>er</sup> décaissement des projets sur la période 2004-2007.....	72
Graphique 5 - Evolution de la part des contributions FEM et UE dans les projets soutenus par le FFEM.....	82

## ACRONYMES

ABN	Agence du bassin du Niger
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AFD	Agence française de développement
AIRD	Agence inter-établissements de recherche pour le développement
AME	Accords multilatéraux sur l'environnement
AMP	Aire marine protégée
ANO	Avis de non objection
ANR	Agence nationale de la recherche
APD	Aide publique au développement
ARP	Ateliers de réflexions prospectives
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BPM	Biens publics mondiaux
BTP	Base de temps-projet
CAD/OCDE	Comité d'aide au développement/Organisation de coopération et de développement économiques
CCD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
CCNUCC	Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDB	Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique
CDE	Crédits délégués (Service)
CE	Communauté européenne
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires
CEMAGREF	Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COMEX	Comité exécutif
COFIL	Comité de pilotage
CPS	Cadre de programmation stratégique
CPU	Conférence des présidents d'universités
CST	Comité scientifique et technique
DAEI	Direction des affaires européennes et internationales
DFR	direction des Financements
DG Trésor	Direction générale du Trésor
DLVF	Date limite de versement des fonds
DPP	Dotation pour préparation de projet
EONIA	European overnight index average
FAAEC	Facilité d'appui aux activités exécutées conjointement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FMPM	Fonds multilatéral du protocole de Montréal
GES	Gaz à effet de serre
GIP	Groupement d'intérêt public
IM	Institution membre
INRA	Institut national de recherche agronomique
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IANDS	Interim Afghanistan National Development Strategy
IREMLCD	Initiative régionale –environnement mondial et lutte contre la désertification
IRD	Institut de recherche pour le développement
ISC	Ingénieur suivi contrôle
LAB	Lutte anti-blanchiment
LCS	Levée des conditions suspensives

MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes
MDP	Mécanisme de développement propre
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
MEIE	Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
MESR	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MOC	Mise en œuvre conjointe
MPO	Manuel des procédures opérationnelles
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONE	Office national de l'électricité
ONERC	Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique
ONG	Organisation non gouvernementale
PED	Pays en développement
PMA	Pays les moins avancés
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
PPI	Programme des petites initiatives
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SAO	Substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO)
SASS	Système aquifère du Sahara Septentrional
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SCV	Semis direct sous couvert végétal
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
TdR	Termes de référence
UNESCO	United Nations educational, scientific and cultural organization
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

# Synthèse

## Objectif et Mandat de l'Evaluation

Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) est un instrument financier créé en 1994 à la suite du Sommet de la terre de Rio à l'initiative de la Direction générale du trésor (DG Trésor).

L'évaluation régulière de cet instrument permet une analyse critique (i) de la gestion comptable et financière du Fonds ; (ii) de sa gestion opérationnelle ; et (iii) de son fonctionnement institutionnel. Cette présente évaluation reprend ces trois niveaux et porte sur un quatrième : (iv) la revue de sa stratégie. Ceci permet, entre autres, d'analyser ses capacités de gestion comptable, financière et opérationnelle ; d'analyser les résultats et impacts atteints au cours de la période 2006-2009 ; d'identifier son positionnement, son influence et sa plus-value au sein du système d'Aide publique au développement (APD) français ; d'analyser son rôle quant à l'image de la coopération française ; de vérifier la cohérence et la pertinence de ses actions vis-à-vis des autres bailleurs internationaux ; d'analyser son positionnement par rapport aux principes de la Déclaration de Paris ; et enfin d'évaluer la prise en compte des recommandations réalisées lors des précédentes évaluations, afin d'assurer un processus d'adaptation et d'amélioration continues.

En particulier l'évaluation porte une attention spéciale sur les trois enjeux suivants :

- La valeur ajoutée du FFEM par rapport au dispositif d'APD français bi- et multilatéral ;
- L'apport du FFEM en termes de promotion d'innovations mais également de leur reproductibilité ;
- Le rôle et la visibilité du FFEM au niveau de la promotion de partenariats mobilisant des acteurs français et internationaux, ainsi que des acteurs des Pays en développement (PED).

## Référentiel de l'évaluation

L'évaluation a permis de reconstituer la logique d'intervention du FFEM, sous forme de diagramme d'impact, jusqu'au niveau des activités, présentée en Annexe 1. À cela s'ajoute bien entendu les impacts non-prévus qui pourraient se matérialiser.

Le jugement évaluatif s'est construit autour de 10 questions évaluatives, étroitement liées au cadre logique d'intervention du FFEM, et structurées autour des 4 niveaux d'évaluation. Elles permettent de répondre aux différentes attentes exprimées dans les TdR de l'évaluation et à celles exprimées par les membres du Comité de pilotage de l'évaluation. En accord avec les Termes de référence (TdR), elles couvrent également les différents critères d'évaluation du CAD/OCDE, à savoir : (i) la pertinence ; (ii) l'efficacité ; (iii) l'efficience ; (iv) les impacts ; et (v) la durabilité, en plus des notions de cohérence/complémentarité. Elles sont présentées en Annexe 2.

Cette structure en quatre niveaux d'évaluation a été présentée dans une matrice d'évaluation, principal outil de structuration et de collecte de l'information, qui synthétise les questions

évaluatives (Q) et les critères de jugements (J) qui ont permis d'y répondre, ainsi que les indicateurs (I) informant chaque critère de jugement.

## Constats

### Dimension Financière

**Le FFEM est bien géré et les différentes modalités en place permettent globalement un fonctionnement et une gestion efficaces du FFEM, de son Secrétariat et de ses interventions, bien que certaines améliorations soient recommandées.**

De façon générale, l'équipe d'évaluation juge que le cadre de gestion et les règles et modalités administratives et financières de l'AFD, qui encadrent le fonctionnement administratif du FFEM, assure **une gouvernance appropriée et la mise en place de contrôles internes adéquats pour la gestion des opérations comptables et administratives du FFEM.**

Aussi, le Manuel de procédures opérationnelles (MPO) et les outils de gestion mis en place par le FFEM pour le suivi financier et opérationnel de ses projets et des fonds décaissés aux bénéficiaires **assurent une saine gestion des projets financés par le Fonds.** La plupart des volets du MPO n'ont cependant pas été mis à jour depuis 2001 ou 2002, et de nouveaux modèles de documents disponibles n'ont pas été insérés dans le MPO.

De façon plus spécifique, le processus budgétaire, la gestion des décaissements et le mécanisme de suivi des projets mis en place par le FFEM sont adéquats et permettent une gestion appropriée des fonds confiés au FFEM et versés aux bénéficiaires. Certains ajustements sont cependant nécessaires afin d'améliorer la transparence du processus de gestion et de la facturation.

### Dimension opérationnelle

**Les interventions soutenues par le FFEM sont généralement pertinentes et cohérentes avec les problématiques de développement durable mondiales et les objectifs français.**

Les objectifs et priorités poursuivis par cet instrument financier sont **alignés, pertinents et cohérents avec les objectifs français en matière de développement économique et social durable et de protection de l'environnement.** Ils s'inscrivent entre autres dans le cadre de :

- La Stratégie nationale de développement durable (SNDD) et son actualisation soumise au Conseil économique, social et environnemental (CESE) en 2009 ;
- La Charte de l'environnement consacrant les droits de l'Homme et de la société dans son environnement ;
- Les axes d'actions issus du Grenelle de l'environnement ;
- La Stratégie nationale pour la biodiversité et la programmation 2009-2010 de ses plans d'action sectoriels en faveur de la biodiversité ;
- Le Plan climat français et la Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique ; et

- La stratégie française de lutte contre la désertification et la dégradation des terres.

Avec l'élaboration de la première SNDD en 2003, la promulgation de la Charte de l'environnement en 2005 et l'organisation du Grenelle de l'environnement en 2007, les considérations environnementales ont pris de l'ampleur ces dernières années pour la France par rapport à ce qu'elles étaient en 1994, au moment où le FFEM a été créé.

**Le FFEM a évolué dans ce contexte, a été, et continue d'être un instrument majeur pour la France.** Cet instrument financier s'inscrit également dans le cadre des grandes orientations de la politique française d'APD définies par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), mais également de ses stratégies sectorielles environnement, eau et assainissement.

Doté de 67 M€ sur les périodes de reconstitution 1995-1998, 1999-2002, 2003-2006 et de 70 M€ sur la période 2007-2010 sur laquelle porte cette évaluation, le FFEM a pour objectif le financement de projets et programmes à finalité économique et sociale présentant des synergies entre le développement des pays bénéficiaires et l'environnement mondial. Il appuie des **interventions pertinentes et cohérentes avec les priorités et objectifs des bénéficiaires et/ou pays d'intervention et avec les enjeux environnementaux mondiaux** dans six domaines d'intervention :

- La lutte contre les changements climatiques, avec une spécificité pour l'adaptation ;
- La préservation et la gestion de la biodiversité et des ressources naturelles ;
- La protection des eaux internationales continentales et marines ;
- La lutte contre la dégradation des terres, y compris la désertification et la déforestation, en renforçant l'approche intégrée avec l'agriculture des zones concernées ;
- La lutte contre les polluants chimiques, en particulier les Polluants organiques persistants (POP) ;
- La protection de la couche d'ozone stratosphérique, traitée de manière spécifique par le FFEM, selon les procédures du Fonds multilatéral du protocole de Montréal (FMPM).

Le FFEM intervient dans cinq zones géographiques que sont l'Afrique, la Méditerranée, la zone Asie et Pacifique, la zone Amérique Latine et Caraïbes et l'Europe de l'Est.

Les objectifs par domaine d'intervention et en termes de répartition géographique sont définis à travers les Cadres de programmation stratégique (CPS) bisannuels élaborés par le FFEM et validés par son Comité de Pilotage (COFIL). Sur la dernière période de reconstitution 2007-2010, **la répartition des interventions a suivi les objectifs que le FFEM s'était fixés**, que ce soit sur les plans thématiques ou géographiques, bien que le niveau d'allocation à l'Afrique ait été dépassé. Cette répartition est **pertinente avec les enjeux environnementaux mondiaux, mais également avec les besoins des pays d'intervention et des bénéficiaires** en termes de développement économique et social durable.

**Un ajustement continu est nécessaire, surtout eu égard à la rapide évolution des problématiques mondiales.**

Le FFEM doit poursuivre son appui à des **niveaux de répartition identiques** pour les domaines de la lutte contre les changements climatiques et de protection de la biodiversité, **tout en**

**poursuivant dans des proportions inchangées** ses interventions dans le domaine des eaux internationales (eaux continentales de surface, eaux souterraines et eaux marines/océans), et dans les domaines de la lutte contre la dégradation des terres et les POP.

Le FFEM devrait s'assurer de créer davantage de transversalités et de convergences entre ces six domaines d'intervention et les enjeux internationaux de développement tels que l'alimentation, les enjeux de migration et notamment les migrations liées à la dégradation de l'environnement, la santé, la pauvreté mais également les liens entre patrimoine culturel et patrimoine naturel.

En accord avec les orientations issues des négociations internationales sur le climat, **la répartition des interventions au sein du domaine des changements climatiques devrait s'équilibrer entre la thématique de l'atténuation et celle de l'adaptation**. Sans tomber dans une approche comptable de cette orientation, il conviendra de trouver un juste équilibre propre à la situation de chaque pays. L'adaptation doit être prioritaire dans les pays les plus vulnérables vis-à-vis des impacts des changements climatiques mais doit laisser une place importante aux questions d'accès à l'énergie propre qui ne doivent pas être réservées aux pays émergents.

De plus, alors que les engagements sur la forêt changent d'échelle suite à l'Accord de Copenhague, les missions du FFEM dans ce domaine pourraient être revues de manière à promouvoir un meilleur alignement et une meilleure harmonisation dans une approche fondée sur les résultats, dans l'esprit du partenariat établi lors de la Conférence de Paris sur les bassins forestiers le 11 mars dernier. Bien que la thématique des forêts soit aujourd'hui transversale car liée à la protection de la biodiversité, mais également à la lutte contre la dégradation des sols et à la lutte contre les changements climatiques, **une vraie réflexion sur la création d'un nouveau domaine ou d'un sous-thème spécifique aux forêts doit être menée**.

**Les interventions soutenues ont permis l'atteinte de résultats et d'impacts reconnus sur le terrain. Il est cependant parfois difficile de les mesurer objectivement faute d'information systématique.**

Bien qu'il soit difficile de les mesurer quantitativement et pleinement faute d'information systématique, **les interventions soutenues ont permis d'atteindre des résultats et impacts notables** pour les différents domaines d'intervention. Ces résultats et impacts incluent :

- la promotion d'une exploitation et gestion durables des ressources naturelles et des forêts et leur intégration dans une démarche globale d'aménagement du territoire ;
- la création et la gestion de nombreuses Aires marines et terrestre protégées ;
- la promotion de modalités innovantes de gestion communautaire hors zones d'aires protégées ;
- la réflexion sur des outils de financement innovants ;
- le renforcement dans les pays bénéficiaires de nouveaux acteurs issus de la société civile ;
- la promotion de l'efficacité énergétique, de l'utilisation d'énergies renouvelables et de la séquestration naturelle de carbone dans de nombreux pays ;
- la promotion du concept de « ville durable » ;
- l'intégration dans les projets de développement d'outils financiers des mécanismes de Kyoto ;
- la contribution au renforcement des capacités d'adaptation aux impacts des changements climatiques de certains pays et organisations ;

- la construction de ou le soutien aux institutions de gestion participative des ressources hydrauliques ;
- l'amélioration des dispositifs de collecte et d'échanges des données hydrologiques ;
- le renforcement de la gestion des pollutions marines et des pêcheries ;
- la préservation et la restauration d'écosystèmes marins ;
- l'appui à la mise en œuvre des conventions qui réglementent les déversements et rejets d'hydrocarbures ;
- l'appui à des systèmes de production agricole durables ;
- l'aménagement et la restauration de terres ;
- l'appui à l'élimination et à la prévention de la résurgence des stocks de pesticides obsolètes.

Les interventions soutenues par le FFEM ont également contribué **au renforcement des capacités individuelles, collectives, organisationnelles, structurelles et institutionnelles** de leurs bénéficiaires, notamment dans les Pays les moins avancés (PMA).

**Même si quelques ajustements restent à être apportés au fonctionnement actuel, les règles, procédures et modalités du cycle de projet soutiennent l'atteinte de ces résultats.**

Le FFEM est **efficace en termes d'instruction de projets. Ses procédures sont pertinentes** avec le dispositif institutionnel, les capacités des différents organes constitutifs et permettent un suivi adéquat de la mise en œuvre des projets. **La place des Institutions membres (IM)<sup>1</sup>** dans l'identification des projets a **évolué au cours des dernières années** avec une place de l'AFD en termes de portage de projets de plus en plus significative. Il est important qu'une répartition équilibrée entre les IM soit conservée.

**Les critères d'éligibilité sont objectifs, pertinents** vis-à-vis des priorités du Fonds et **cohérents** entre eux. Ils sont cependant jugés **inégaux entre eux, peu ou mal définis et mériteraient des clarifications.**

Enfin, sur la question de l'évaluation des projets et de la capitalisation des bonnes pratiques et des leçons apprises, **le FFEM a fait d'énormes progrès au cours des dernières années.** Il lui reste cependant une marge de manœuvre pour **améliorer la qualité des évaluations ex-post conduites, augmenter le nombre d'évaluations rétrospectives par grappe de projets menées, et améliorer le processus de capitalisation constante au cours des projets.** Il serait également utile d'organiser chaque année **un séminaire d'une journée avec pour objet la restitution des résultats, leçons apprises et bonnes pratiques des évaluations conduites.** Ce séminaire, auquel pourraient être invités les membres du Comité scientifique et technique (CST) mais également d'autres acteurs du développement, de la recherche et du secteur académique, aurait vocation à diffuser les grandes conclusions des évaluations par domaine, les

---

<sup>1</sup> Les IM sont au nombre de 5 et incluent : le Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE), le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et l'AFD.

résultats atteints, mais également les échecs, et à permettre de renforcer le processus d'apprentissage des différentes parties prenantes du FFEM.

**Le FFEM a un effet levier considérable, en particulier au plan financier, mais aussi au niveau de la promotion d'innovations, et fait face au défi de la reproductibilité.**

Les interventions soutenues par le FFEM ont contribué à **promouvoir des innovations variées**, telles que le développement et la promotion des approches éco-systémiques, de l'approche territoriale, de la connaissance des externalités environnementales, de la gestion durable participative des ressources naturelles dont les forêts et les aires protégées marines et terrestres, du concept de ville durable, des pratiques agro-écologiques, des investissements socialement responsables, des innovations financières, l'encouragement de la formation, des réglementations, des dispositifs de contrôle et de régulation.

Cependant, pour diverses raisons dont la durée des projets, **l'adoption et la reproductibilité de ces innovations ne sont pas optimales et pourraient être améliorées**. Ainsi, l'effet levier des interventions du FFEM présente encore une marge de progrès possible.

**Le défi de la durabilité reste présent et est lui-même, dans une large mesure, lié à celui de la pleine exploitation du potentiel de reproductibilité des actions novatrices du FFEM.**

**Le FFEM a bien intégré la notion de durabilité** dans les approches adoptées pour la mise en œuvre des interventions qu'il soutient. **Les interventions, leurs résultats, leçons apprises et bonnes pratiques possèdent un fort potentiel de reproductibilité**, qui représente un test ultime de la durabilité des innovations soutenues par le FFEM. Cette reproductibilité pourrait être plus exploitée à travers une gestion plus structurée, tant au niveau stratégique qu'au niveau des moyens et modalités mis à disposition.

### Dimension institutionnelle

**Le fonctionnement actuel du dispositif institutionnel, composé de trois éléments constitutifs que sont le COPIL, le CST et le Secrétariat, est pertinent, cohérent et efficient vis-à-vis des objectifs qui sont assignés au Fonds. Quelques ajustements sont cependant nécessaires pour assurer sa durabilité.**

**L'aspect interministériel de son COPIL confère son originalité au Fonds et offre aux différentes IM un cadre de concertation** sur les questions de protection de l'environnement mondial et de développement économique et social durable des pays et populations locales bénéficiaires. **Le COPIL est une structure décisionnelle souple et efficace** dont les décisions sont prises par consensus entre les différents membres. Comme mentionné lors de la précédente évaluation, cette dimension interministérielle est dépendante de trois conditions majeures : (i) la capacité du COPIL à se faire le relais des priorités stratégiques de chaque IM représentée et à dégager une vision commune afin d'orienter le Fonds sur les projets à soutenir ; (ii) la capacité des IM représentées à présenter des projets et à jouer un rôle actif dans le suivi du FFEM ; et (iii) les moyens consacrés par les IM au suivi du FFEM et de ses projets. **Cette dimension doit être maintenue et renforcée, afin non seulement de permettre aux IM de garder cet espace de concertation original et unique mais également de conserver leurs rôles et influences au sein du FFEM.**

Le CST apporte une **légitimité scientifique et technique aux projets financés et joue un rôle de garde fou** tout en conservant son indépendance, notamment vis-à-vis des IM. Il constitue une pièce maîtresse indispensable au bon fonctionnement du dispositif. Le risque d'un essoufflement de ce comité ne doit cependant pas être écarté et une **revigoration de sa composition et de son fonctionnement doit être envisagée**, notamment à travers une modification de sa composition et la mise en place d'une rémunération de ses membres.

Le **Secrétariat est quant à lui efficace et efficient**. Sa structure légère lui permet d'avoir une bonne flexibilité et d'entretenir des relations collégiales avec ses partenaires, tout en accomplissant un travail de qualité et en répondant globalement à toutes les tâches qui lui sont assignées.

**L'adossement du FFEM à l'AFD lui permet de disposer de procédures structurées, claires et solides** et de lui fournir une expertise et un dispositif sur le terrain qui facilitent la gestion des projets soutenus par le Fonds.

**Dans une optique de reconstitution visant à améliorer sa performance institutionnelle, le FFEM ne nécessiterait pas d'ajustement majeur à son dispositif institutionnel, ni aux rôles de ses comités et du Secrétariat. En revanche, certains ajustements mineurs sont à prévoir au plan des moyens humains.**

La maturité du Fonds, les récentes évolutions du dispositif d'APD français et le souci d'améliorer sa performance institutionnelle **offrent au Fonds des opportunités d'évolution de son dispositif institutionnel.**

Tout d'abord il convient de considérer **l'ouverture du COPIL à de nouveaux acteurs** (en tant qu'observateurs dans un premier temps) afin de renforcer ses liens avec la société civile, le secteur privé et la recherche notamment, de continuer à améliorer sa visibilité et la reproductibilité de ses interventions, tout en conservant ses aspects interministériel, innovant, souple et flexible.

De plus, il serait pertinent de mener une réflexion sur **l'identification d'interventions à travers le lancement d'appels à projets** afin d'identifier de nouveaux opérateurs de projets, de leur faciliter un mécanisme d'apprentissage, et d'identifier de nouvelles idées et thèmes innovants.

Par ailleurs, le fonctionnement du FFEM est régi par la convention signée le 3 septembre 2004 entre l'Etat et l'AFD. Quelques incohérences de nature juridique entre cette convention et le règlement intérieur du FFEM ont été relevées par l'expert juridique membre de l'équipe d'évaluation et il semble ainsi souhaitable **de considérer l'actualisation des documents régissant la relation Etat-AFD relative au FFEM.**

### Dimension stratégique

**En termes de cohérence interne et d'influence au plan des politiques, le FFEM s'inscrit dans le cadre des récentes évolutions de l'APD, ainsi que des conclusions de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et démontre une bonne cohérence interne avec le dispositif français et vis-à-vis des autres instruments d'APD bilatéraux.**

Le FFEM a joué **un rôle important dans la prise en compte de l'environnement, des Biens publics mondiaux (BPM) et de nouvelles thématiques** dans les nouvelles orientations de l'APD française. Il a contribué par exemple à l'élaboration des stratégies sectorielles du CICID et de celles de l'AFD.

Les interventions et les outils d'intervention du FFEM et de l'AFD sont complémentaires, bien que **le FFEM conserve une plus-value significative et dispose d'une niche particulière en termes d'instrument de promotion d'innovations** thématiques, géographiques, organisationnelles et partenariales, mais également au niveau des types d'acteurs et de la taille des projets soutenus, des thématiques d'intervention, des concepts et approches promues, et finalement de son rôle « pilote » et de sa flexibilité lui permettant une prise de risques plus grande.

Les différentes dimensions liées à la promotion **des innovations sont prises en compte dans la stratégie** du FFEM et ce dernier a contribué à la promotion d'innovations à travers les interventions qu'il soutient. Cependant, les **méthodes et outils disponibles pour promouvoir des innovations ne sont pas clairement identifiés** dans la stratégie actuelle du FFEM.

**Le FFEM a promu des partenariats pertinents** avec les instituts et centres de recherche français, des bureaux d'études, des petites, moyennes et grandes entreprises, des associations, des Organisations non gouvernementales (ONG), des collectivités locales et territoriales, des réseaux professionnels, des fondations privées, des pôles de compétitivité et le secteur bancaire et financier. En renforçant sa visibilité et à travers les nouvelles opportunités d'évolution de son dispositif institutionnel, le FFEM pourra créer de nouveaux partenariats avec des institutions de recherche en France et à l'étranger, mais également avec le petit entrepreneuriat et des organisations de la société civile.

**Au plan international, le FFEM s'inscrit dans la cohérence, la pertinence mais également la complémentarité d'autres instruments multilatéraux, dont notamment le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).**

Au fil des années, **le FFEM a su démontrer la cohérence et la pertinence, ainsi que la complémentarité et la plus-value des interventions qu'il soutient** au sein du dispositif français d'APD, mais également vis-à-vis d'autres instruments financiers bi- et multilatéraux, notamment le FMPM, le FEM, de même qu'avec les orientations et actions de la Communauté Européenne (CE).

Le FFEM et ses interventions, de par leurs natures et emphases, **permettent généralement une articulation entre l'approche bilatérale française et les actions multilatérales**, tant au niveau des politiques, qu'au niveau stratégique et opérationnel. Vis-à-vis du FEM, la complémentarité et la plus-value du FFEM et de ses interventions s'articulent autour des points suivants :

- Le FFEM joue dans certains cas le rôle d'incubateur d'innovations pour le FEM, qui ensuite reproduit à plus grande échelle des interventions testées sur financement FFEM ;
- Le FFEM à travers ses cofinancements, bénéficie d'un effet levier non négligeable sur les questions qui préoccupent la France et sur la direction des interventions du FEM ;
- Le FFEM, à travers ses procédures souples, peut généralement s'attaquer de manière plus rapide et efficace à des problématiques et soutenir des catégories d'acteurs plus difficilement atteignables par le FEM, étant donné l'ampleur de ses interventions ;
- Le FFEM, en collaboration avec la DG Trésor, participe activement aux réunions du Conseil du FEM, où le FFEM, à travers son expérience terrain, joue un rôle clé pour

informer les positions françaises sur les aspects stratégiques, techniques, opérationnels, et innovants, liés au fonctionnement et aux interventions du FEM ;

- Le FFEM, dans ses domaines de compétence communs mais différenciés du FEM, permet à la France de soutenir de manière bilatérale des thématiques d'intérêt primordial pour la France, mais qui ne sont pas à la portée d'un mécanisme multilatéral comme le FEM, notamment en ce qui a trait à des thématiques géographiques (par exemple, l'emphase sur l'Afrique et les PMA), et des thématiques transversales (notamment la préservation du patrimoine culturel et naturel et la francophonie) ; et finalement,
- Le FFEM permet aux acteurs et savoirs français d'être valorisés de manière beaucoup plus efficace autour des problématiques liées aux BPM et au développement durable.

La stratégie du FFEM montre également **un bon niveau de cohérence, de pertinence et de synergie avec les principales conventions environnementales multilatérales, telles que les trois conventions de Rio**. L'équipe d'évaluation souligne en particulier l'impératif pour le FFEM, pour rester en cohérence avec la Convention climat et son évolution rapide, de continuer à moduler sa stratégie future sur ces évolutions, en particulier en ce qui a trait à l'importance grandissante donnée à la problématique de l'adaptation aux changements climatiques dans les pays les plus vulnérables, et de la reconnaissance croissante des liens entre forêt, biodiversité, dégradation des terres, d'une part, et changements climatiques d'autre part.

Le FFEM a renforcé sa visibilité aux niveaux national et international durant ces quatre dernières années. Il a notamment développé une stratégie de communication détaillée, renforcé ses moyens et capacités de communication, identifié des cibles précises à travers sa stratégie de communication, et utilisé et développé des outils de communication pertinents et efficaces. Afin d'étendre sa visibilité, **il doit soutenir ses efforts et renforcer les moyens de la fonction communication du Secrétariat, tout en analysant l'atteinte des cibles identifiées**.

## Recommandations

**Afin de poursuivre ses actions, d'améliorer sa performance institutionnelle, de continuer à s'adapter aux rapides évolutions du contexte national et international, et de prévenir tout affaiblissement de son fonctionnement et de ses résultats, le FFEM doit procéder à quelques ajustements.**

Bien que les conclusions et perceptions sur les différents critères évalués, dont la pertinence, l'efficacité, les résultats, la complémentarité et la plus-value du Fonds et de ses interventions, soient positives et militent en faveur de la pérennisation de cet instrument unique, le FFEM doit tenir compte des recommandations suivantes dans un souci d'amélioration de son efficacité et de son efficacité :

*Au plan de la gestion financière et comptable, en termes d'ajustements, l'équipe d'évaluation recommande que:*

**R1. Une mise à jour du manuel de procédures du FFEM soit effectuée.** Cette mise à jour devrait assurer que les procédures spécifiques mises en place par le Fonds soient toujours pertinentes et en accord avec les articles de la convention entre la DG Trésor et l'AFD. Le manuel devrait aussi couvrir les procédures comptables et financières mises en place telles que les procédures de préparation du budget prévisionnel annuel et de préparation des prévisions de trésorerie.

- R2. Le système d'information de l'AFD soit adapté pour permettre la production des tableaux d'analyse nécessaires à la gestion du FFEM.** En effet, l'utilisation de tableur Excel comme base de données peut engendrer des erreurs puisque ce tableur peut être modifié par méprise ou sans autorisation. Pour accroître leur fiabilité, les rapports d'activités et les informations de gestion fournies au COPIL devraient être préparés uniquement à partir des données du système d'information de l'AFD.
- R3. Un bilan financier et un état des revenus et dépenses du FFEM soient préparés et présentés en première partie du rapport financier annuel.** Ces informations devraient être préparées sur une base de comptabilité d'exercice. Le bilan financier permettrait de communiquer aux lecteurs de façon précise les actifs et les obligations futures du FFEM. Un état des revenus et dépenses présenté de façon similaire au tableau 4 de notre rapport permettrait de bien communiquer de façon sommaire les revenus, les décaissements et les coûts de gestion et les coûts de prestations intellectuelles de production de savoirs et de connaissance du FFEM.
- R4. Le temps des employés consacré à des tâches pour l'AFD et qui ne sont pas reliées aux activités du FFEM ne soit pas imputé aux activités du Fonds dans la Base de temps-projet (BTP).** Les salariés du Secrétariat doivent être sensibilisés à l'importance d'imputer le temps non relié aux activités du FFEM séparément. Ceci dans le but d'assurer que les données de la BTP fournies au Département du budget chaque année, pour les fins de la budgétisation des coûts forfaitaires et l'analyse des coûts réels *versus* les coûts facturés, reflètent bien le temps réel consacré aux activités du FFEM.

*Au plan de la gestion opérationnelle, l'équipe d'évaluation recommande que:*

- R5. Le FFEM vise une répartition budgétaire égale entre les interventions dans le domaine des changements climatiques et de la protection de la biodiversité.** De plus, l'attention apportée aux **questions d'adaptation** aux impacts des changements climatiques **devrait être renforcée** au sein du domaine d'intervention correspondant. Par ailleurs, **une réflexion doit être menée sur la création d'un nouveau domaine d'intervention lié aux forêts ou la création d'un sous-thème spécifique.** Vis-à-vis des autres domaines d'intervention du FFEM, la répartition actuelle doit être maintenue.
- R6. La recommandation de l'audit de 2006 sur la nécessité de mener une réflexion sur les critères d'éligibilité soit reconduite.** En effet, il serait toujours pertinent de poursuivre la réflexion autour des critères d'éligibilité, notamment des critères relatifs à l'innovation et à la reproductibilité, et d'organiser un séminaire spécifique sur ce sujet.
- R7. Un décalage de la réunion de sélection des idées de projets dans le temps soit considéré.** Cela permettrait d'augmenter le temps nécessaire à l'élaboration des fiches d'identification des projets. **En parallèle, il faudrait aussi considérer ramener le délai de toilettage entre identification et engagement de 24 mois à 20 mois.**
- R8. Le FFEM s'assure qu'un système d'encadrement technique soit mis en place au niveau des projets dans les pays pour lesquels il n'existe pas d'agence AFD locale.** En parallèle, le Secrétariat du FFEM et les IM devraient s'assurer d'une utilisation systématique de modèles de rapportage de la mise en œuvre des projets, des activités mises en place et des résultats atteints.
- R9. Le FFEM mette en place une ligne budgétaire ou un programme spécifique dédié au financement des évaluations rétrospectives** par grappes de projets, **et formalise la diffusion des résultats des évaluations**, notamment des constats, conclusions et leçons apprises, à travers l'organisation d'un séminaire annuel de restitution des évaluations. Le FFEM gagnerait également à poursuivre et renforcer la collaboration avec le service

d'évaluation des différentes IM pour conduire de telles évaluations rétrospectives et bonifier de cette manière sa capacité à mener des évaluations indépendantes. Une évaluation d'impacts rétrospective sur la notion d'innovation pourrait par exemple être menée par le FFEM avec les services d'évaluation des IM.

**R10. Le temps alloué par chargé de projets au sein du Secrétariat du FFEM à des activités de capitalisation, communication et appui-conseil soit majoré à hauteur de 40 % de leur temps et qu'il inclue également des activités de conseil, d'appuis, d'information ou de représentation auprès d'autres organisations, entreprises et institutions de recherche afin de poursuivre et renforcer les collaborations avec le secteur privé et la recherche.**

*Au plan institutionnel, l'équipe d'évaluation recommande :*

**R11. De mener une réflexion sur la composition du CST** de manière à le revigorer et à ajuster sa composition technique, mais également **sur la rémunération (ses conditions et son niveau), de ses membres, pour permettre de le dynamiser.**

**R12.** Afin d'identifier de nouveaux opérateurs de projets, de faciliter leur apprentissage, et d'identifier de nouvelles idées et thèmes innovants, **d'explorer la possibilité de lancer des appels à projets**, sur la base des résultats de l'expérience du Programme des petites initiatives (PPI), et avec la mise en place d'un comité de sélection indépendant. Les projets sélectionnés pourraient par la suite être proposés au COPIL pour approbation. **Une étude spécifique sur les modalités de lancement et de gestion d'un tel appel à projet** devrait être lancée par le FFEM.

**R13. Que le FFEM s'assure de garder un équilibre au niveau de la représentation des IM en termes de portage de projets pour garder son aspect interministériel.** Bien que les capacités et le rôle des IM soient différents, une réflexion plus large sur cet aspect mériterait d'être menée.

**R14.** La mise en place d'un **poste permanent pour la gestion des fonctions relatives à la protection de la couche d'ozone** stratosphérique et thèmes connexes.

**R15. De considérer l'à-propos d'actualiser**, dans le but du respect des hiérarchies des normes et afin d'éviter toute éventuelle incohérence de nature juridique entre les différents textes régissant la relation Etat-AFD relative au FFEM, **la convention en date du 3 septembre 2004 et le règlement intérieur du Fonds.**

**R16. Qu'une réflexion approfondie soit menée sur une évolution du dispositif institutionnel du FFEM**, afin de lui permettre de renforcer ses liens avec le secteur privé, la société civile et la recherche. **Dans un premier temps, une ouverture du COPIL à des membres issus de la société civile, du secteur privé et de la recherche en tant qu'observateurs** doit être considérée. Par la suite, **une étude spécifique sur les conséquences, avantages et inconvénients d'une modification des statuts juridiques du FFEM et d'une création d'une personnalité morale**, afin de lui permettre la gestion de fonds délégués de l'extérieur par exemple, devrait être menée.

*Enfin, au plan stratégique, en plus des éléments ci-haut qui comportent aussi des incidences stratégiques, l'équipe d'évaluation recommande que :*

**R17. Le FFEM analyse le niveau d'atteinte des cibles de communication identifiées**, afin d'avoir un regard critique sur les différents moyens et outils de communication utilisés, dans le but d'accroître sa visibilité et son influence en termes de communication.

Ces recommandations détaillées issues de l'évaluation sont synthétisées dans le tableau présenté ci-dessous. Elles ont été identifiées à la lumière de l'analyse et des conclusions, et représentent des pistes de réflexion importantes pour que le FFEM conserve et renforce son originalité, sa dimension interministérielle, son caractère innovant et expérimental, sa flexibilité, sa plus-value mais également sa cohérence interne vis-à-vis des autres instruments bilatéraux français, sa cohérence externe vis-à-vis des instruments multilatéraux, et finalement sa visibilité.

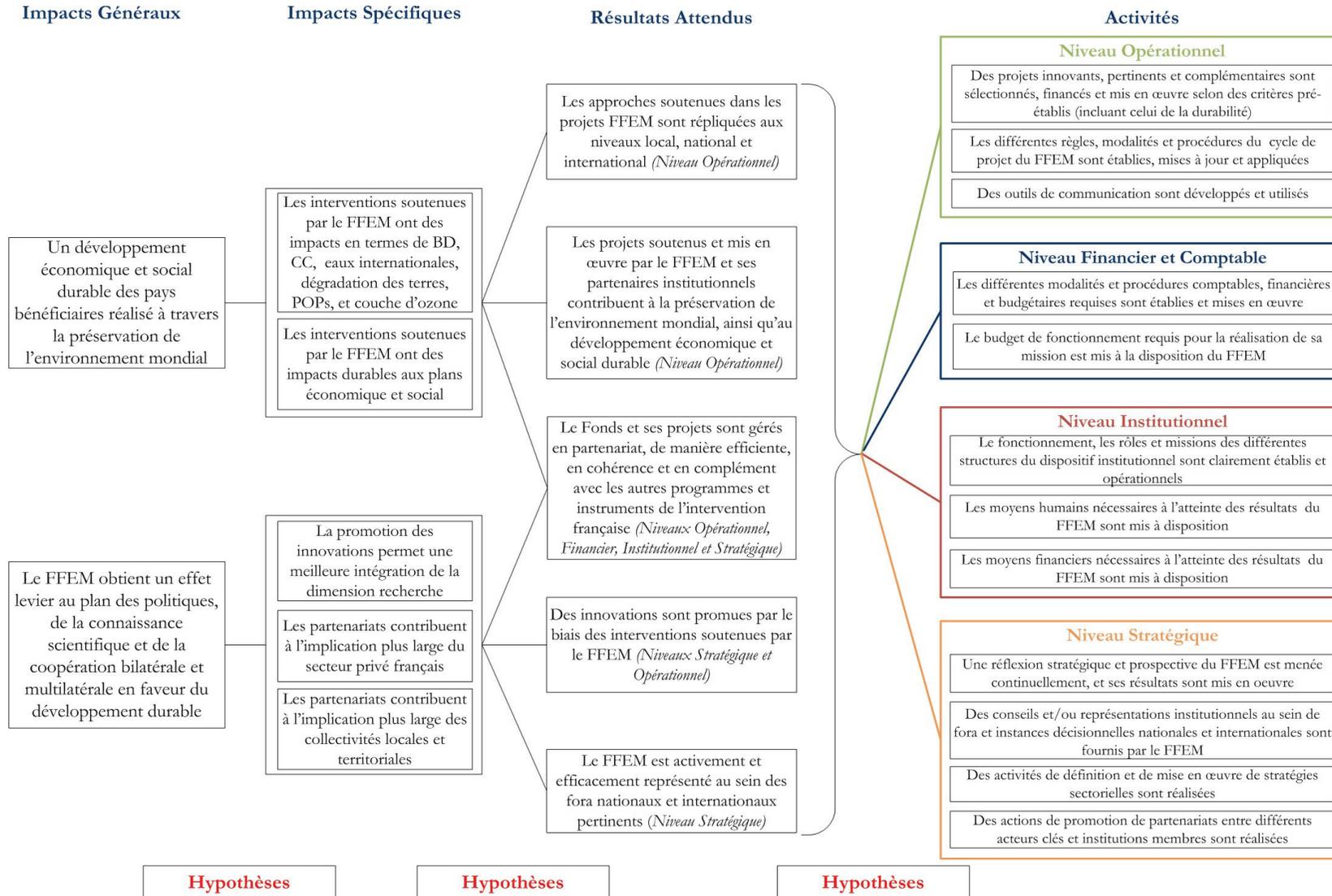
	Recommandations	Actions Suggérées
<b>Dimension Comptable et Financière</b>		
Fin 1	Mettre à jour le manuel des procédures du FFEM	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revoir et mettre à jour les différents documents de procédure et modèles de documents disponibles dans le MPO</li> <li>2. Faire valider ces documents par les membres du COPIL</li> </ol>
Fin 2	Adapter le système d'information de l'AFD pour permettre la production des tableaux d'analyse nécessaires à la gestion du FFEM	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inclure dans le système d'information de l'AFD deux éléments spécifiques aux projets du FFEM, à savoir le domaine d'intervention et l'IM porteuse</li> <li>2. Systématiser la mise à jour entre les tableaux Excel produits par le Secrétariat du FFEM et le système d'information de l'AFD</li> </ol>
Fin 3	Préparer un bilan financier et un état des revenus et dépenses du FFEM et les présenter en première partie du rapport financier annuel	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Développer un modèle de document de bilan financier et d'état des revenus et des dépenses</li> <li>2. Renseigner annuellement ce bilan financier et cet état des revenus et des dépenses</li> <li>3. Inclure ces deux éléments en première partie du rapport financier annuel</li> </ol>
Fin 4	Ne pas imputer aux activités du Fonds dans la BTP le temps des employés consacré à des tâches pour l'AFD et qui ne sont pas reliées aux activités du FFEM	Sensibiliser les employés du Secrétariat à l'importance d'imputer le temps non relié aux activités du FFEM à d'autres catégories dans la BTP
<b>Dimension opérationnelle</b>		
Op 1	Engager une réflexion sur les niveaux de répartition budgétaire entre les différents domaines d'intervention	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poursuivre la répartition équilibrée des interventions entre le domaine des changements climatiques et de la protection de la biodiversité, tout en conservant la répartition existante pour les autres domaines</li> <li>2. Apporter un peu plus d'attention aux questions d'adaptation aux impacts des changements climatiques vis-à-vis de l'atténuation au sein du domaine des changements climatiques</li> <li>3. Mener une réflexion sur la création d'un nouveau domaine d'intervention lié aux forêts ou la création d'un sous-thème spécifique</li> <li>4. Continuer à explorer de nouvelles thématiques au sein de ces six différents domaines telles que les océans et la haute mer (protection de la biodiversité, lutte contre les changements climatiques et l'acidification), la promotion du concept et des approches de villes durables, les compensations carbonees, les problèmes liés au mercure, les outils de financement innovants, etc.</li> </ol>

Op 2	Reconduire la recommandation de l'audit de 2006 et mener une réflexion sur les critères d'éligibilité	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conduire une étude spécifique sur les critères d'éligibilité, leur spécificité, mais également leur pertinence et cohérence</li> <li>2. Redéfinir et valider ces critères</li> </ol>
Op 3	Considérer un décalage de la réunion de sélection des idées de projets dans le temps	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mener une réflexion sur ce décalage dans le temps</li> <li>2. Inclure ce décalage dans les calendriers de préparation des réunions du COPIL</li> <li>3. En parallèle, ramener le délai de toilettage entre identification et engagement de 24 mois à 20 mois</li> </ol>
Op 4	Renforcer le système d'encadrement technique, ainsi que le système de rapportage de la mise en œuvre des projets	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Assurer qu'un système d'encadrement technique soit mis en place au niveau des projets dans les pays pour lesquels il n'existe pas d'agence AFD locale</li> <li>2. En parallèle, s'assurer d'une utilisation systématique de modèles de rapportage de la mise en œuvre des projets, des activités mises en place et des résultats atteints</li> </ol>
Op 5	Développer les évaluations rétrospectives par grappes de projets	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mettre en place une ligne budgétaire ou un programme spécifique dédié au financement des évaluations rétrospectives par grappes de projets</li> <li>2. Renforcer la coopération sur ces activités avec les services d'évaluation des différentes IM</li> <li>3. Formaliser la diffusion des résultats de ces évaluations, mais également des évaluations ex-post</li> </ol>
Op 6	Mener une réflexion sur le temps alloué par chargé de projets au sein du Secrétariat du FFEM à des activités de capitalisation, de communication, d'appui-conseil, mais également de représentation auprès d'autres institutions, des entreprises et des institutions de recherche afin de poursuivre et renforcer les collaborations avec le secteur privé et la recherche	<p>Majorer à hauteur de 40 % le temps des chargés de projet consacré à des activités de capitalisation, de communication, d'appui-conseil et y inclure également des activités de représentation auprès d'autres organisations, entreprises et institutions de recherche</p>
<b>Dimension Institutionnelle</b>		
Ins 1	Revigorer et ajuster la composition technique du CST	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mener une réflexion sur la composition du CST de manière à le revigorer et à ajuster sa composition technique</li> <li>2. Mettre en place un système de rémunération des membres du CST et définir les conditions et niveaux de rémunération à mettre en place</li> </ol>
Ins 2	Explorer de nouvelles possibilités pour l'identification de projets, afin de (i) identifier des projets indépendamment des IM et limiter les rapports de force entre IM ; (ii) promouvoir de nouveaux acteurs ; (iii) faciliter un mécanisme d'apprentissage au niveau des opérateurs de projets qui pourraient proposer des idées de projets directement au Fonds ; et (iv) faciliter l'identification de nouvelles idées et de nouvelles thématiques	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Explorer la possibilité de lancer des appels à projets, avec la mise en place d'un comité de sélection indépendant.</li> <li>2. Conduire une étude spécifique sur les modalités de lancement et de gestion d'un tel appel à projet</li> <li>3. Lancer un premier appel à projet test et en évaluer les résultats et impacts sur le dispositif institutionnel du FFEM et ses différents organes constitutifs</li> </ol>

Ins 3	Préserver l'équilibre interministériel au niveau de la représentation des IM en termes de portage de projets	Recommandation ne relevant pas de la mise en place d'une nouvelle action
Ins 4	Mettre en place un poste permanent pour la gestion des fonctions relatives à la protection de la couche d'ozone stratosphérique et thèmes connexes	Ouvrir un nouveau poste au sein du Secrétariat du FFEM pour la gestion des fonctions relatives à la protection de la couche d'ozone, incluant la représentation française et la gestion de la contribution de la part bilatérale française au FMPM, mais également les thèmes connexes tels que liens entre protection de la couche d'ozone et changements climatiques ou les produits chimiques
Ins 5	Considérer l'à-propos d'actualiser, dans le but du respect des hiérarchies des normes et afin d'éviter toute éventuelle incohérence de nature juridique entre les différents textes régissant la relation Etat-AFD relative au FFEM, la convention en date du 3 septembre 2004 et le Règlement Intérieur du Fonds	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Considérer actualiser les différents textes régissant les relations juridiques relatives à la gestion du FFEM entre l'Etat et l'AFD, à savoir la convention en date du 3 septembre 2004 et le Règlement Intérieur</li> <li>2. Faire valider le nouveau Règlement Intérieur par les différents membres du COPIL</li> </ol>
Ins 6	Renforcer les liens du FFEM avec le secteur privé, la société civile et la recherche, sa visibilité, son effet levier et la reproductibilité de ses interventions	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mener une réflexion approfondie sur une évolution du dispositif institutionnel du FFEM, avec dans un premier temps, une ouverture du COPIL à des membres issus de la société civile, du secteur privé et de la recherche en tant qu'observateurs</li> <li>2. Conduire une étude spécifique sur les modalités et les options, les conséquences, avantages et inconvénients d'une modification des statuts juridiques du FFEM et de la création d'une personnalité morale, afin de lui permettre entre autres la gestion de fonds délégués de l'extérieur</li> </ol>
<b>Dimension Stratégique</b>		
Str 1	Accroître la visibilité et l'influence du Fonds en termes de communication, et obtenir un regard critique sur les différents moyens et outils de communication utilisés	Mettre en place un système de suivi et d'analyse du niveau d'atteinte des cibles de communication identifiées dans la stratégie de communication

# Logique d'Intervention pour le FFEM

## Cadre Logique de l'Intervention du FFEM Reconstitué



## Questions évaluatives

Les questions évaluatives regroupées par niveau d'évaluation sont les suivantes :

### Evaluation de la gestion comptable et financière

- Q1. Les modalités comptables, financières et budgétaires en place permettent-elles un fonctionnement et une gestion efficaces du FFEM, de son Secrétariat, de ses IM et de ses interventions ? (*Pertinence et Efficience*)

### Evaluation de la gestion opérationnelle

- Q2. Les interventions soutenues par le FFEM sont-elles pertinentes et cohérentes avec les problématiques de développement durable mondiales et les objectifs français en termes de développement économique et sociale durable et de protection de l'environnement ? (*Pertinence et Cohérence Interne*)
- Q3. Les activités du FFEM et les interventions soutenues ont-elles permis l'atteinte des résultats et impacts escomptés ? (*Efficacité/ Effectivité et Impact*)
- Q4. Les règles, procédures et modalités du cycle de projet du FFEM soutiennent-elles l'atteinte des résultats ? (*Efficience*)
- Q5. Les activités et les interventions soutenues par le FFEM ont-elles un effet de levier au niveau français et international ? (*Impact*)
- Q6. Les résultats et impacts atteints par les interventions soutenues par le FFEM à travers des partenariats avec des acteurs locaux, nationaux et internationaux s'inscrivent-ils dans la durabilité, la complémentarité, et la reproductibilité à une échelle locale, nationale et/ou internationale ? (*Durabilité et Cohérence*)

### Evaluation du dispositif institutionnel

- Q7. Le fonctionnement, les moyens et la composition du COPIL, du CST, du Secrétariat et des IM sont-ils pertinents avec les objectifs assignés au FFEM ? (*Pertinence, Cohérence, Efficience et Durabilité*)
- Q8. Le FFEM nécessite-t-il des ajustements à ses statuts, ses modalités de fonctionnement, aux moyens et aux rôles de ses comités et du Secrétariat dans l'optique d'une reconstitution visant à améliorer sa performance institutionnelle ? (*Efficacité*)

### Evaluation de la stratégie

- Q9. La stratégie du FFEM est-elle en ligne et influence-t-elle les récentes évolutions et les nouvelles orientations du système d'APD français, les engagements de la France et la promotion des innovations et des partenariats entre divers acteurs français ? (*Cohérence et Pertinence*)
- Q10. La stratégie du FFEM et ses interventions sont-elles cohérentes, pertinentes et en synergie avec les autres fonds multilatéraux et les conventions environnementales multilatérales, et permettent-elles une articulation adéquate entre l'aide française bilatérale et multilatérale ? (*Cohérence Externe et Pertinence*)

# 1. Introduction

## 1.1 Mandat de l'évaluation

Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) est un instrument financier créé en 1994 à la suite du Sommet de la terre de Rio à l'initiative de la Direction générale du trésor (DG Trésor).

L'évaluation régulière de cet instrument permet une analyse critique (i) de la gestion comptable et financière du Fonds ; (ii) de sa gestion opérationnelle ; et (iii) de son fonctionnement institutionnel. Cette présente évaluation reprend ces trois niveaux lors de l'évaluation et porte sur un quatrième : (iv) la revue de sa stratégie. Ceci permet, entre autres, d'analyser ses capacités de gestion comptable, financière et opérationnelle ; d'analyser les résultats et impacts atteints au cours de la période 2006-2009 ; d'identifier son positionnement, son influence et sa plus-value au sein du système d'Aide Publique au développement (APD) français ; d'analyser son rôle quant à l'image de la coopération française ; de vérifier la cohérence et la pertinence de ses actions vis-à-vis des autres bailleurs internationaux ; d'analyser son positionnement par rapport aux principes de la Déclaration de Paris ; et enfin d'évaluer la prise en compte des recommandations réalisées lors des précédentes évaluations, afin d'assurer un processus d'adaptation et d'amélioration continue.

Cette évaluation rétrospective et prospective du FFEM à cette jonction dans le temps est d'autant plus sensible au plan stratégique étant donné le contexte changeant des négociations internationales dans lequel les actions du FFEM évoluent et s'insèrent. Par exemple, l'architecture financière internationale pour la mise en œuvre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) fait l'objet d'une réflexion et de négociations difficiles, aux répercussions potentiellement majeures, dont la Conférence des Parties de Copenhague fait foi. Par ailleurs, après avoir été éclipsée trop longtemps par l'ampleur des discussions des dernières années sur les changements climatiques, la problématique de la protection de la biodiversité pourrait regagner en 2010 un espace plus central dans les débats, alors que les Nations Unies ont déclaré 2010 l'année internationale de la biodiversité. Entre temps, les problématiques d'adaptation aux changements climatiques et leurs impacts de plus en plus évidents sur d'autres domaines d'intervention du FFEM, tels que la lutte contre la désertification, ou la protection des eaux internationales continentales et marines, méritent certainement d'être pleinement considérées dans la réflexion sur les orientations stratégiques futures du FFEM.

Pour conclure, il est primordial de hiérarchiser les enjeux sur lesquels cette évaluation doit se focaliser. En particulier elle porte une attention spéciale sur les quatre enjeux suivants :

- La valeur ajoutée du FFEM par rapport au dispositif d'APD français bi- et multilatéral ;
- L'apport du FFEM en termes de promotion d'innovations mais également de leur reproductibilité ;
- Le rôle et la visibilité du FFEM en termes de promotion de partenariats mobilisant des acteurs français et internationaux, mais également des acteurs des Pays en Développement (PED) ; et
- Le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit de 2006.

## 1.2. Méthodologie utilisée

La méthodologie d'évaluation retenue devait permettre de répondre à l'ensemble des questions soulevées dans les Termes de référence (TdR), et réparties selon quatre parties distinctes : (i) évaluation de la gestion comptable et financière ; (ii) évaluation de la gestion opérationnelle ; (iii) évaluation du fonctionnement institutionnel ; et (iv) évaluation de la stratégie.

Ces quatre parties distinctes couvrent la cohérence interne (avec l'Agence Française de Développement - AFD et les autres instruments bilatéraux d'APD français) et la cohérence externe (avec notamment le Fonds pour l'environnement mondial - FEM, le Fonds multilatéral du Protocole de Montréal - FMPM, la Commission Européenne - CE) ; mais également les cinq critères d'évaluation du Comité d'aide au

développement/Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE), à savoir la pertinence de l'action du FFEM sur la période 2006-2009, l'efficacité du FFEM, son efficacité, ses impacts et la durabilité de ses interventions ; ainsi que les critères de la Déclaration de Paris (appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle) et les critères propres au FFEM (caractère innovant, effet levier et reproductibilité).

**L'évaluation de la gestion comptable et financière** présente notamment une analyse détaillée des rapports comptables et financiers de 2006 à 2008, des procédures administratives, comptables et financières, des procédures de gestion financière entre le secrétariat du FFEM et les 5 Institutions membres (IM)<sup>2</sup>, de l'efficacité du FFEM, de la pertinence de son budget de fonctionnement par rapport à ses objectifs et à la gestion des engagements et des décaissements, du système de facturation de l'AFD notamment au FFEM, mais également des activités mises en œuvre sur la période 2007-2009 pour prendre en compte les recommandations de l'audit de 2006. Finalement, cette partie de l'évaluation permet de formuler des recommandations visant l'amélioration de l'efficacité comptable et financière du Fonds.

**La gestion opérationnelle** a été évaluée principalement à travers l'analyse d'un échantillon du portefeuille de projets du FFEM. Les projets ont été évalués en fonction des critères du CAD/OCDE, des principes de la déclaration de Paris, des critères propres au FFEM, de la coopération avec d'autres acteurs et de leur cohérence avec les orientations françaises en matière d'APD. Le cycle de projet du FFEM a été reconstitué et une analyse de la pertinence, de l'efficacité et de la qualité des procédures, règles de toilettage, règles de cofinancement, dépenses de fonctionnement, rôles de chaque partie prenante lors de la mise en œuvre des projets, procédures ex-post, évaluations, activités de capitalisation, communication et publication est présentée. Les résultats de cette analyse sont comparés avec les éléments d'autres instruments de financement (dont le FEM et le FMPM) et l'articulation et la synergie avec ces instruments financiers est également analysée.

**L'évaluation du fonctionnement institutionnel** porte sur l'analyse du fonctionnement et du rôle du Comité de pilotage (COFIL), du Comité scientifique et technique (CST), du Secrétariat, ainsi que des différentes IM. La pertinence des moyens humains et financiers dont disposent les IM et le Secrétariat est également analysée. L'équipe s'attache également à renseigner ce fonctionnement et les moyens mis en œuvre en prenant en compte le fonctionnement et les moyens d'autres fonds publics, en particulier le FEM. Dans l'optique d'une reconstitution du Fonds visant l'amélioration de la performance institutionnelle, l'évaluation analyse si des ajustements aux statuts du Fonds, ses modalités de fonctionnement, aux moyens et aux rôles de ses comités et du Secrétariat sont nécessaires ou non. Enfin, l'opportunité d'ouverture du Fonds à de nouveaux départements ministériels et autres institutions et organisations est également analysée.

**L'évaluation de la stratégie** compare les options stratégiques actuelles du FFEM avec les principales problématiques environnementales mondiales et leur évolution. Elle analyse les atouts et faiblesses (en termes d'efficacité, d'efficacité et d'impacts) du recours au FFEM pour réaliser les objectifs français de protection de l'environnement dans les pays en développement et en transition. L'analyse stratégique porte également sur le niveau d'innovation environnementale et de rapprochement du monde de la recherche permis par la stratégie actuelle du Fonds, mais également son influence sur la promotion des opérateurs privés ou publics français. Les options stratégiques poursuivies par le Fonds sont également testées par rapport à leur cohérence (complémentarité/ synergie/ compétition/ contradictions) avec les autres instruments français, bilatéraux, non gouvernementaux et multilatéraux existants.

La méthodologie suivie a comporté neuf étapes différentes :

#### ***Etape 1 : Première mission de lancement à Paris***

Afin de lancer les travaux et prendre la mesure des attentes et objectifs des différentes parties prenantes à l'évaluation, une première mission exploratoire a été menée à Paris du 17 au 19 février 2010 et une première réunion du COFIL de l'évaluation s'est tenue le 18 février 2010. Cette première mission a été l'occasion de recueillir des informations et obtenir un accès à la documentation nécessaire pour la

---

<sup>2</sup> Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE), Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et AFD

réalisation du mandat, et a été l'occasion pour l'équipe de discuter de premiers éléments permettant de situer la logique globale d'intervention du FFEM et des thèmes à évaluer sous jacents aux questions évaluatives, mais également de discuter des principes entourant l'identification de critères pour la sélection des projets qui feront l'objet d'études de cas.

**Etape 2 : Revue documentaire préliminaire**

Suite à cette première visite à Paris, l'équipe d'évaluation a procédé à une revue documentaire préliminaire qui a contribué à la reconstitution du cadre logique de l'action évaluée, l'identification des questions évaluatives, des critères de jugement et des indicateurs qui ont guidé le processus d'évaluation. Une matrice d'évaluation présentant ces différents éléments est présentée en Annexe 2. Cette matrice d'évaluation a été au centre des étapes de structuration et de mise en œuvre de cette évaluation.

**Etape 3 : Note de démarrage**

Les informations collectées lors de la première mission et la revue documentaire préliminaire ont été présentées succinctement dans une note de démarrage, qui par ailleurs a proposé un programme d'entretiens, ainsi qu'un plan de travail actualisé pour la suite du processus d'évaluation. Cette note de démarrage a été présentée et validée par le Comité de pilotage de l'évaluation lors d'une réunion spécifique de validation qui s'est tenue le 12 mars à Paris.

**Etape 4 : Entretiens en personne et par téléphone**

Suite à l'approbation de cette note de démarrage, des entretiens approfondis ont été conduits par l'équipe d'évaluation dès le lundi 15 mars, en personne et par téléphone, avec un nombre important d'acteurs français et internationaux à Paris principalement, ainsi qu'à l'étranger (par téléphone uniquement). Une liste des personnes interviewées par l'équipe d'évaluation dans le cadre de cette évaluation est présentée en Annexe 3. Quatre protocoles d'entrevue préliminaires ont également été présentés et validés par les membres du Comité de Pilotage de l'évaluation. Ces protocoles ont servi de guide pour assurer un processus de collecte d'information efficient et efficace.

**Etape 5 : Etudes de cas**

L'évaluation du FFEM s'est également appuyée sur des études de cas succinctes d'un échantillon du portefeuille de projets du FFEM. Cette analyse a fourni des informations indispensables pour renseigner plusieurs indicateurs relatifs notamment à l'évaluation de la gestion opérationnelle du FFEM et à la revue détaillée du cycle de projets. Les indicateurs pour lesquels ces études de cas ont apporté des informations sont indiqués dans la matrice d'évaluation jointe en Annexe 2.

Suite à une revue du portefeuille de projets du FFEM, afin d'avoir un échantillon stratifié le plus représentatif possible de la diversité des projets soutenus par le FFEM, mais également de renseigner le plus d'indicateurs possibles, une liste de critères de sélection préliminaire a été présentée et validée par le Comité de pilotage de l'évaluation lors de la réunion du 12 mars 2010<sup>3</sup>.

Suite à l'application de ces critères, une liste finale de 10 projets sélectionnés a été présentée et validée par les membres du Comité de pilotage de l'évaluation durant la semaine du 15 mars 2010. La liste des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas est présentée dans le tableau 1 ci-dessous :

**Tableau 1 - Liste des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas**

N°	Projets identifiés	Pays
1	Projet de préservation de l'agro-biodiversité du Sorgho	Burkina/Mali
2	Electrification décentralisée et pompage solaire	Maroc
3	Utilisation durable des ressources forestières des Guyanes	Guyane
4	Initiative Régionale Environnement Mondiale et Lutte Contre la désertification	Régional Afrique
5	Système aquifère du Sahara Septentrional (SASS)	Régional Afrique
6	Appui à la gestion durable des forêts du bassin du Congo et du bassin amazonien brésilien	Régional Afrique
7	Aire marine protégée	Madagascar
8	Appui au programme de financement des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables	Chine
9	E+CO : Promotion de projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables	Asie Regional
10	Parc national d'Arly : proposition pour une gestion participative durable	Burkina Faso

<sup>3</sup> Ces différents critères ont bien entendu été appliqués avec une certaine flexibilité afin de permettre d'obtenir une liste de projets la plus représentative possible.

Des synthèses de ces études de cas sont présentées en Annexe 8.

### ***Etape 6 : Enquêtes en ligne***

Afin de recueillir des informations complémentaires pour un certain nombre d'indicateurs de la part de partenaires et bénéficiaires du FFEM (cf. matrice d'évaluation en Annexe 2), il a été proposé de mener deux enquêtes en ligne sur internet via « Survey Monkey ».

La première enquête avait pour objectif de renseigner sur la visibilité du FFEM au niveau national et international et a été adressée à une liste de 32 institutions françaises et internationales, incluant 10 Organisations non gouvernementales (ONGs) françaises, 4 collectivités locales et territoriales, 2 entreprises privées, 7 institutions publiques françaises et 9 organisations internationales identifiées en partenariat avec le FFEM et la DG Trésor. Elle a consisté en 3 questions générales qui devaient permettre de définir si des acteurs externes au FFEM connaissent ce fonds, ses activités et leurs avis. Le taux de réponse a été assez bas, seulement 3 questionnaires sur 32 ayant été complétés. L'équipe d'évaluation juge donc que ce taux ne permet pas d'obtenir des résultats représentatifs et a ainsi préféré ne pas les prendre en compte dans l'analyse des données.

La seconde enquête devait permettre principalement d'obtenir des informations des principaux acteurs sur le terrain, partenaires et bénéficiaires du FFEM, sur les activités et les projets du Fonds, leur gestion, leurs résultats atteints, leurs impacts, ainsi que leur durabilité. Cette enquête, constituée de 12 questions, a été transmise à 38 répondants, incluant 10 agences AFD, 10 Services de coopération et d'actions culturelles (SCAC) des Ambassades de France présents dans les pays d'intervention du FFEM, 18 opérateurs privés et publics locaux, ONGs et associations/collectivités locales bénéficiaires et partenaires des interventions soutenues par le FFEM. 16 organisations ont complété ce questionnaire en ligne (2 Agences AFD, 5 SCAC, 1 opérateur public local, 1 opérateur privé local et 7 ONG/Associations locales), soit un taux de réponses de 42 %. En termes géographiques, la plupart des régions d'intervention du FFEM sont représentées avec 9 organisations en Afrique sub-saharienne, 1 organisation en Amérique Latine, 1 dans l'Océan Indien, 2 en Asie et 3 à un niveau global. Avec ce taux de réponses et la diversité tant en termes de type d'organisations que de répartition géographique, l'équipe d'évaluation juge que la prise en compte de ces résultats pour l'analyse des données est pertinente.

### ***Etape 7 : Revue documentaire et analyse détaillée***

Sur la base de l'information recueillie lors des entretiens à Paris et par téléphone, des études de cas et des enquêtes en ligne, l'équipe d'évaluation a procédé à la revue détaillée de la documentation et des autres données recueillies<sup>4</sup>, à la lumière des indicateurs retenus, de manière à répondre aux questions évaluatives. Les évaluateurs ont réalisé une analyse croisée et une triangulation des données quantitatives et qualitatives assemblées sur la base des résultats des différents entretiens, des études de cas, de l'enquête en ligne et de la revue documentaire. L'équipe, sous la direction méthodologique du chef d'équipe, a réalisé cette triangulation (validation) des données par leur recoupement à travers les différents outils de collecte utilisés de façon à asseoir solidement ses constats, conclusions et recommandations. Des éléments contextuels ont été joints aux constatations de l'équipe et aux données quantitatives afin de faciliter leur interprétation, leur analyse et la formulation de conclusions adéquates.

### ***Etape 8 : Rédaction du rapport provisoire***

L'équipe d'évaluation a procédé à la rédaction de ce rapport provisoire et l'a remis au Comité de Pilotage de l'évaluation le mardi 11 mai. Son contenu a fait l'objet d'une présentation et d'une discussion lors d'une réunion du Comité de Pilotage qui s'est tenue le 19 mai à Paris.

### ***Etape 9 : Rédaction du rapport définitif***

Ce rapport définitif a été produit dans les quatre semaines suivant la discussion du rapport provisoire par le Comité de pilotage de l'évaluation. Il est accompagné d'une note de synthèse résumant les conclusions et les recommandations de l'évaluation. Le rapport final et la note de synthèse ont été présentés, discutés et validés par le Comité de pilotage de l'évaluation lors de sa dernière rencontre le 24 juin à Paris.

---

<sup>4</sup> Une liste bibliographique détaillée est jointe en Annexe 5

## 2. Référentiel de l'évaluation

Ce chapitre présente les outils de structuration de la démarche évaluative : reconstitution du cadre logique de l'action évaluée et définition d'une structure d'analyse opérationnelle (questions évaluatives, critères de jugement, indicateurs et sources d'information). Ce canevas a structuré les étapes de collecte de l'information et d'analyse des données collectées.

### 2.1. Cadre logique de l'intervention du FFEM

Dans le cas du FFEM, on arrive à reconstituer sa logique d'intervention comme suit :

Au plan des objectifs généraux, le FFEM vise:

- La promotion d'un développement économique et social durable des pays bénéficiaires à travers la protection de l'environnement mondial, et
- Un effet levier au plan des politiques, de la connaissance scientifique, et de la coopération bilatérale et multilatérale en faveur du développement durable.

Au plan des objectifs spécifiques, le FFEM doit atteindre ces objectifs généraux pas le biais de :

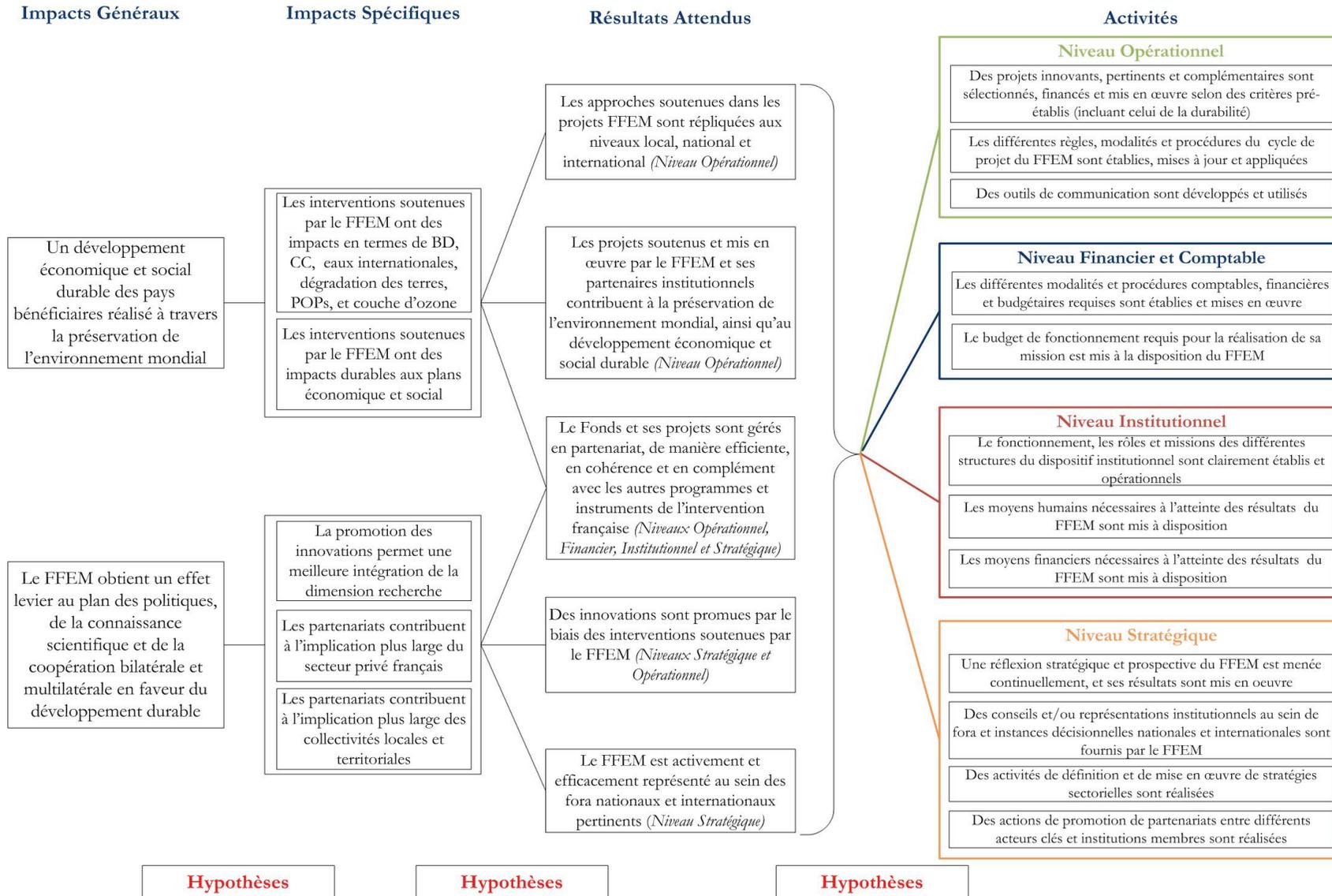
- La promotion des innovations ;
- La promotion de la reproductibilité ;
- Le soutien à, et la mise en œuvre en partenariat, de projets s'inscrivant en cohérence et en complément avec les autres programmes et instruments de l'intervention française et qui contribuent à la préservation de l'environnement mondial de même qu'au développement économique et social durable ;
- La gestion efficiente du Fonds et de ses projets ; et,
- Une représentation et des conseils pertinents et effectifs dans différents foras et mécanismes bilatéraux et multilatéraux de l'ADP française.

Au plan des activités, le FFEM atteindra ces objectifs spécifiques par le biais d'une performance attendue sur quatre dimensions : Financière, Opérationnelle, Institutionnelle et Stratégique.

- Au plan Opérationnel, les activités du FFEM couvrent : la sélection, le financement et la mise en œuvre de projets innovants, pertinents et complémentaires selon des critères préétablis (incluant celui de la durabilité) ; la définition, la mise à jour et l'application de règles, modalités et procédures du cycle de projet ; et le développement et l'utilisation d'outils de communication.
- Au plan Financier, ces activités couvrent : l'établissement et la mise en œuvre des différentes modalités et procédures comptables, financières et budgétaires requises ; et la mise à disposition au FFEM d'un budget de fonctionnement requis pour la réalisation de sa mission.
- Au plan Institutionnel, ces activités couvrent : l'établissement et l'opérationnalisation du fonctionnement, des rôles et des missions des différentes structures du dispositif institutionnel ; la mise à disposition des moyens humains nécessaires à l'atteinte des résultats ; et la mise à disposition des moyens financiers nécessaires à l'atteinte des résultats du FFEM.
- Au plan Stratégique, ces activités couvrent : la conduite continue d'une réflexion stratégique et prospective, et la mise en œuvre de ses résultats ; la mise à disposition par le FFEM de conseils et/ou représentations institutionnelles au sein de fora et instances décisionnelles nationales et internationales ; la réalisation d'activités de définition et de mise en œuvre de stratégies sectorielles ; et la réalisation d'actions de promotion de partenariats entre acteurs clés et IM.

Sur la base de ces différents éléments, on peut reconstituer la logique d'intervention suivante pour le FFEM, sous forme de diagramme d'impact, jusqu'au niveau des activités. À cela s'ajoute bien entendu les impacts non-prévus qui pourraient se matérialiser.

**Cadre Logique de l'Intervention du FFEM Reconstitué**



## 2.2. Questions évaluatives

Les questions évaluatives présentées ci-après permettent de répondre aux différentes attentes exprimées dans les TdR de l'évaluation et à celles exprimées par les membres du Comité de pilotage de l'évaluation. Elles sont étroitement liées au cadre logique d'intervention du FFEM reconstitué ci-dessus. En accord avec les TdR, elles couvrent également les différents critères d'évaluation du CAD/OCDE, à savoir : (i) la pertinence ; (ii) l'efficacité ; (iii) l'efficience ; (iv) les impacts ; et (v) la durabilité, en plus des notions de cohérence/complémentarité. Sur ces bases, les questions évaluatives regroupées par niveau d'évaluation sont les suivantes :

### Evaluation de la gestion comptable et financière

- Q1. Les modalités comptables, financières et budgétaires en place permettent-elles un fonctionnement et une gestion efficaces du FFEM, de son Secrétariat, de ses IM et de ses interventions ? (*Pertinence et Efficience*)

### Evaluation de la gestion opérationnelle

- Q2. Les interventions soutenues par le FFEM sont-elles pertinentes et cohérentes avec les problématiques de développement durable mondiales et les objectifs français en termes de développement économique et sociale durable et de protection de l'environnement ? (*Pertinence et Cohérence Interne*)
- Q3. Les activités du FFEM et les interventions soutenues ont-elles permis l'atteinte des résultats et impacts escomptés ? (*Efficacité/ Effectivité et Impact*)
- Q4. Les règles, procédures et modalités du cycle de projet du FFEM soutiennent-elles l'atteinte des résultats ? (*Efficience*)
- Q5. Les activités et les interventions soutenues par le FFEM ont-elles un effet de levier au niveau français et international ? (*Impact*)
- Q6. Les résultats et impacts atteints par les interventions soutenues par le FFEM à travers des partenariats avec des acteurs locaux, nationaux et internationaux s'inscrivent-ils dans la durabilité, la complémentarité, et la reproductibilité à une échelle locale, nationale et/ou internationale ? (*Durabilité et Cohérence*)

### Evaluation du dispositif institutionnel

- Q7. Le fonctionnement, les moyens et la composition du COPIL, du CST, du Secrétariat et des IM sont-ils pertinents avec les objectifs assignés au FFEM ? (*Pertinence, Cohérence, Efficience et Durabilité*)
- Q8. Le FFEM nécessite-t-il des ajustements à ses statuts, ses modalités de fonctionnement, aux moyens et aux rôles de ses comités et du Secrétariat dans l'optique d'une reconstitution visant à améliorer sa performance institutionnelle ? (*Efficacité*)

### Evaluation de la stratégie

- Q9. La stratégie du FFEM est-elle en ligne et influence-t-elle les récentes évolutions et les nouvelles orientations du système d'APD français, les engagements de la France et la promotion des innovations et des partenariats entre divers acteurs français ? (*Cohérence et Pertinence*)
- Q10. La stratégie du FFEM et ses interventions sont-elles cohérentes, pertinentes et en synergie avec les autres fonds multilatéraux et les conventions environnementales multilatérales, et permettent-elles une articulation adéquate entre l'aide française bilatérale et multilatérale ? (*Cohérence Externe et Pertinence*)

Cette structure en quatre niveaux d'évaluation est présentée dans la matrice d'évaluation jointe en Annexe 2. Cette matrice, principal outil de structuration et de collecte de l'information pour cette évaluation, synthétise les questions évaluatives (Q) et les critères de jugements (J) qui ont permis d'y répondre, ainsi que les indicateurs (I) informant chaque critère de jugement. Sont également identifiées et présentées dans cette matrice les méthodes de collecte et les sources d'information qui ont été mobilisées pour renseigner les indicateurs.

## 3. Constat

### Evaluation de la gestion comptable et financière

***Question 1. Les modalités comptables, financières et budgétaires en place permettent-elles un fonctionnement et une gestion efficaces du FFEM, de son Secrétariat, de ses IM et de ses interventions (Pertinence et Efficacité)***

De façon générale, l'équipe d'évaluation juge que le cadre de gestion et les règles et modalités administratives et financières de l'AFD, qui encadrent le fonctionnement administratif du FFEM, assurent une gouvernance appropriée et la mise en place de contrôles internes adéquats pour la gestion des opérations comptables et administratives du FFEM.

Aussi, le manuel de gestion et les outils de gestion mis en place par le FFEM pour le suivi financier et opérationnel de ses projets et des fonds décaissés aux bénéficiaires assurent une saine gestion des projets financés par le Fonds.

De façon plus spécifique, le processus budgétaire, la gestion des décaissements et le mécanisme de suivi des projets mis en place par le FFEM sont adéquats et permettent une gestion appropriée des fonds confiés au FFEM et versés aux bénéficiaires.

#### ***3.1.1. Procédures et modalités comptables, financières et budgétaires du FFEM (J1.1.<sup>5</sup>)***

Le fonctionnement du FFEM est sous la responsabilité administrative de l'AFD. Le rôle et les responsabilités administratives de l'AFD et du Secrétariat du FFEM sont délimités par la convention datée du 3 septembre 2004, entre l'État français représenté par la DG Trésor et l'AFD. Dans le cadre de cette convention, l'État a confié la gestion administrative du FFEM à l'AFD.

Le rôle de l'AFD est essentiellement d'apporter le soutien administratif nécessaire au bon fonctionnement du Secrétariat du FFEM et de veiller à la bonne gestion des fonds mis à la disposition du FFEM par l'État français. Son rôle est notamment : (i) de signer, en son nom mais pour le compte et aux risques de l'État, les différentes conventions, marchés et contrats concernant les projets financés par le FFEM et le FMPM ; (ii) la gestion continue des activités et opérations administratives et financières du FFEM et du FMPM ; et (iii) d'effectuer les règlements sur les conventions, marchés et contrats engagés dans le cadre des activités des deux Fonds.

Pour ce faire, un Secrétariat du FFEM et les ressources humaines et matérielles nécessaires à son fonctionnement ont été mis en place et sont hébergés au sein de l'AFD.

##### ***3.1.1.1. Manuel de procédures comptables et financières***

###### Fonctionnement Administratif du FFEM

Le fonctionnement administratif du FFEM est essentiellement encadré par les règles et modalités administratives et financières ainsi que le cadre de gestion mis en place par l'AFD pour son propre fonctionnement. Ces règles couvrent les aspects administratifs et financiers tels que :

- Le processus budgétaire ;
- La gestion des ressources humaines ;
- Le processus d'achat et d'attribution des marchés ;
- La politique de voyage ;
- L'approbation des dépenses et la gestion des décaissements ; et
- Le processus comptable.

<sup>5</sup> J1.1. correspond au premier critère de jugement pour la première question évaluative (voir Annexe 2)

Sur la base de l'analyse des règles et modalités administratives et financières, et du cadre de gestion de l'AFD, l'équipe d'évaluation conclut qu'ils assurent une gouvernance appropriée et une mise en place de contrôles internes adéquats pour la gestion des opérations comptables et administratives du FFEM.

#### Procédures spécifiques de gestion des projets du FFEM

Pour fins de gestion des projets, le FFEM a développé un Manuel de procédures opérationnelles (MPO) et des outils de gestions spécifiques. Le MPO du FFEM inclut les sections suivantes :

- **Identification et décision de principe – Procédure P901 (dernière mise à jour, janvier 2001) :** Cette section encadre la procédure d'identification et de décision de principe de financement des projets proposés et identifie les intervenants responsables des différentes étapes liées à l'identification du projet. Cette procédure inclut l'élaboration de la Fiche d'identification de projet (FIP), la vérification de l'éligibilité du projet pré-identifié, la sollicitation et l'obtention de l'avis du CST, et la sollicitation et l'obtention de la décision du COPIL.
- **Guide d'élaboration de la fiche d'identification d'un projet FFEM – Outil U014 (dernière mise à jour, janvier 2001) :** Cette section donne des directives générales à l'élaboration d'une FIP, document devant être soumis au COPIL du FFEM par l'une des cinq IM pour approbation, en préalable à l'évaluation *ex ante* du projet et/ou l'étude de sa faisabilité. Ces directives incluent l'identification du pays bénéficiaire, l'institution partenaire, le domaine d'intervention et la description du projet. Les différents critères d'éligibilité des projets sont aussi abordés. Les directives couvrent également les aspects administratifs et financiers du projet incluant le coût budgété, le plan de financement (nature du financement et cofinancement), la répartition des rôles et responsabilités, le calendrier, les échéances et l'identification de la Dotation pour les coûts de préparation du projet (DPP), le cas échéant. Cette section inclut un modèle standard de FIP.
- **Instruction et décision d'engagement – Procédure P902 (dernière mise à jour, janvier 2001) :** Cette section encadre la procédure d'instruction et de décision d'engagement des projets acceptés suite au processus d'identification et identifie les intervenants responsables des différentes étapes. Cette procédure inclut l'étude de faisabilité et l'évaluation *ex ante* du projet identifié, la rédaction du rapport de présentation, la présentation du projet au COPIL et la décision d'engagement.
- **Formalisation des concours FFEM – Procédure P903 (dernière mise à jour, janvier 2002) :** Cette section encadre le processus de gestion des conventions de financement entre le FFEM et les bénéficiaires des projets. Elle couvre entre autres les étapes liées à la rédaction et à la validation d'une convention, la transmission de la convention et des pouvoirs de signature à l'agence AFD concernée, sa transmission au bénéficiaire, son approbation et sa signature et enfin les modifications subséquentes des actes signés.
- **Attribution des marchés – Procédure P904 (dernière mise à jour, janvier 2002) :** Cette section encadre la sélection d'entreprises et l'attribution de marchés de travaux et prestations à exécuter dans le cadre d'un projet financé par le FFEM, pour assurer qu'ils soient attribués de façon transparente et concurrentielle, et à des entreprises qui pourront mener ces travaux à bonne fin. Cette section couvre toutes les modalités et étapes nécessaires à l'attribution des marchés, dont les procédures de non-objection liées à la sélection des entreprises, les procédures de non-objection liées au projet de marché et enfin la saisie dans le logiciel « versements ».
- **Versements FFEM – Procédure P905 (dernière mise à jour, juillet 2004) :** Voir la section 3.1.1.4 de notre rapport, gestion des décaissements pour les détails de cette section.
- **Suivi, supervision et évaluation rétrospective des projets – Procédure P906 (dernière mise à jour, janvier 2001) :** Cette section encadre le suivi général des projets et identifie les intervenants responsables des différentes étapes. Elle inclut la supervision des projets par le FFEM, la supervision externe par l'initiateur du projet et l'évaluation rétrospective du projet.

Le MPO contient également des documents types et modèles de documents liés à l'instruction des projets et à leur mise en œuvre. Ces documents incluent :

- Modèle de FIP – M030 (une version actualisée du modèle de FIP est disponible en annexe 4 du Guide de l'évaluation du FFEM publié en 2007) ;

- Modèle de rapport de présentation de projet – M031 (une version actualisée du modèle de rapport de présentation de projet est disponible en annexe 5 du Guide de l'évaluation du FFEM) ;
- Modèle de résolution du comité de pilotage – M032 ;
- Modèle de fiche de suivi d'établissement d'une convention – M033 ;
- Modèles de convention de financement pour les projets AFD – M034 et pour les projets Ministères – M035 ;
- Modèle de lettre d'envoi de la convention à l'agence AFD – M036 ;
- Modèle de lettre d'envoi de la convention au bénéficiaire – M037.

Depuis peu, une nouvelle procédure liée à la pré-identification des projets a été mise en place. Les IM doivent désormais présenter une fiche de présentation initiale d'idée de projet (voir la section 3.4.1.1. de notre rapport pour plus de détails). Un modèle de fiche idée est disponible en annexe 3 du Guide de l'évaluation. Un modèle de rapport semestriel (incluant une section financière), un modèle de rapport d'achèvement et un modèle de rapport d'évaluation ex-post ou à mi-parcours de projet, sont également disponibles en annexes 6, 7 et 8 du Guide de l'évaluation.

En conclusion, l'équipe d'évaluation juge que le MPO et les outils de gestion mis en place par le FFEM sont adéquats et couvrent les aspects essentiels liés à l'instruction, l'engagement et la gestion des projets financés par le Fonds. Il est toutefois à noter que la plupart des volets du MPO n'ont pas été mis à jour depuis 2001 ou 2002, et que les nouveaux modèles de documents n'ont pas été insérés dans le MPO.

### ***3.1.1.2. Processus budgétaire et budget de fonctionnement du FFEM***

Le budget de fonctionnement du FFEM est préparé annuellement par l'équipe du Secrétariat en collaboration avec le Département du budget de l'AFD. Le processus budgétaire est normalement engagé en novembre de chaque année. Le budget d'opération du FFEM inclut deux volets : (i) le budget de fonctionnement du Secrétariat et (ii) le budget des engagements en prestations spécifiques et CST.

Le volet budget de fonctionnement du Secrétariat inclut les coûts forfaitaires, les frais de missions et les actions de communication qui sont facturés trimestriellement au FFEM par l'AFD. Le volet budget des engagements en prestations spécifiques inclut les prestations spécifiques en coûts de préparation de projets, les coûts d'évaluation des projets, les prestations spécifiques hors projets et les coûts du CST.

#### Le budget des coûts forfaitaires

Le Département du budget de l'AFD a la responsabilité d'établir le budget des coûts forfaitaires. Les coûts forfaitaires incluent les coûts en salaire du personnel de l'AFD affecté directement aux opérations du Secrétariat du FFEM incluant le personnel affecté à temps plein au FFEM, les coûts en soutien opérationnel fourni au FFEM de façon ponctuelle par l'AFD et les coûts en soutien général.

Le budget des coûts forfaitaires est basé sur le temps annuel estimatif prévu qui sera consacré au FFEM par les différents employés affectés au Fonds. Le temps estimé par activité et par catégorie d'employés est établi chaque année par le Département du budget de l'AFD en collaboration avec le FFEM, sur la base entre autres de la Base de temps projet (BTP). La BTP démontre le temps réel consacré au FFEM par les différentes catégories d'employés de janvier à août de l'année en cours et sert de base pour la préparation du budget prévisionnel de l'année suivante. Le temps estimatif pour la nouvelle année est basé en partie sur le temps réel consacré au FFEM par les différentes catégories d'employés de janvier à août de l'année en cours et sur le temps estimatif qui sera consacré au Fonds par ces employés de septembre à décembre de l'année en cours.

#### Le budget des coûts directs du FFEM et des prestations spécifiques

Le budget pour les coûts de mission, les actions de communication et les engagements en prestations spécifiques est préparé par le service administratif du Secrétariat du FFEM. Le budget est établi en collaboration avec les chargés de projet du Fonds à qui un questionnaire est distribué au début du processus budgétaire. Ce questionnaire permet aux chargés de projet d'identifier leurs besoins financiers pour couvrir les frais annuels de mission, de communication et les activités en prestations directes. Suite à

la soumission de ces questionnaires au service administratif du FFEM, les besoins identifiés sont compilés par catégorie budgétaire. Par la suite, dans le cadre d'une réunion entre le Secrétaire du FFEM, les chargés de projet et la responsable du budget, les besoins identifiés sont révisés, comparés aux budgets et aux coûts réels des années précédentes. Le budget des coûts directs et des prestations spécifiques établi par le Secrétariat est ensuite finalisé avant d'être communiqué aux différents intervenants.

Le budget des coûts de mission et des actions de communication est soumis au Département du budget de l'AFD qui l'intègre au budget des coûts forfaitaires. Par la suite, le budget des coûts forfaitaires doit être soumis au Comité budgétaire de l'AFD qui peut le réviser et qui l'approuve. Suite à son approbation, le budget est finalisé et entériné par le conseil d'administration de l'AFD.

Le budget des engagements en prestations spécifiques ne fait pas partie des coûts forfaitaires qui seront facturés par l'AFD. Ce budget n'a donc pas à être soumis au Comité budgétaire, ni au conseil d'administration de l'AFD pour approbation.

Suite à ces finalisations, le budget de fonctionnement du FFEM est approuvé par le Secrétaire du FFEM avant d'être soumis au COPIL pour être entériné en accord avec l'article 5 de la convention.

L'analyse effectuée par l'équipe d'évaluation démontre que le processus établi par le Secrétariat du FFEM pour la préparation du budget annuel est adéquat. Dans l'établissement de son budget, le FFEM tient compte des résultats financiers passés, des objectifs à atteindre et des activités prévues pour l'année à venir. Dans le cadre du processus budgétaire, le Secrétariat s'assure d'impliquer les chargés de projets et de prendre en compte leurs besoins financiers pour l'année à venir. Finalement, le budget annuel fait l'objet d'une révision adéquate et est communiqué au COPIL pour approbation.

#### Suivi budgétaire

Les coûts forfaitaires sont facturés de façon trimestrielle par l'AFD en fonction du budget établi. Ces coûts facturés sur la base du budget sont comparés aux coûts réels encourus en fin d'année. Tout écart entre les coûts facturés et les coûts réels est soit crédité, soit facturé au compte du FFEM au deuxième trimestre de l'année suivante.

Suite à la finalisation et à l'approbation du budget, les engagements budgétaires reliés aux coûts de mission, et actions en communication sont enregistrés dans le système de gestion de l'AFD. L'enregistrement de ces engagements facilite le suivi budgétaire puisque les dépenses encourues et inscrites au système par la suite ne peuvent excéder le budget engagé. Aussi, les frais de missions, de communication et les coûts en prestations spécifiques font l'objet d'un suivi continu de la part du service administratif du FFEM.

Des réunions de service sont organisées chaque semaine par le Secrétariat du FFEM. Elles rassemblent toute l'équipe du Secrétariat du FFEM et permettent de communiquer l'état des engagements opérationnels, des coûts encourus et des disponibilités budgétaires aux différents participants. Ceci permet également d'informer le Secrétaire de façon régulière des coûts engagés et des disponibilités budgétaires.

Les résultats financiers du FFEM et leur comparaison au budget prévisionnel approuvé en début d'année par le COPIL sont soumis au COPIL de fin d'année en même temps que l'examen du budget de l'année suivante. Toutefois, lors de ses réunions en cours d'année, le COPIL n'est pas officiellement tenu informé des résultats financiers périodiques du FFEM et de leur comparaison au budget adopté en début d'année et aux objectifs assignés.

En conclusion, l'équipe d'évaluation estime que le suivi budgétaire effectué par le Secrétariat du FFEM est adéquat.

#### ***3.1.1.3. Gestion de la trésorerie***

Lors de l'audit du FFEM effectué en 2006, il avait été recommandé de mettre en place un suivi opérationnel de la trésorerie. Une analyse rétrospective des décaissements effectués pour l'ensemble du portefeuille de projets du Secrétariat devait entre autres être effectuée. La recommandation prévoyait la

mise en place d'un outil de prévision des décaissements par projet et l'intégration dans les conventions de financement d'une clause prévoyant l'obligation pour les bénéficiaires de fournir des prévisions de décaissements.

Le FFEM a mis en place en réponse un processus de prévision de trésorerie. Les besoins prévisionnels en trésorerie nécessaires pour assurer les décaissements aux bénéficiaires sont estimés et établis annuellement par le Secrétariat. Un tableau Excel détaillant l'ensemble des projets en cours et présentant les besoins en trésorerie futurs pour ces projets est préparé. Ce tableau inclut pour chaque projet, la date d'engagement et de signature de chaque convention, le montant engagé par le FFEM en vertu de la convention, le solde de l'engagement à verser et les prévisions de décaissement par projet pour les trois prochaines années.

Les prévisions annuelles en besoin de trésorerie sont préparées sur la base des hypothèses de décaissement suivantes :

- Pour les projets n'ayant pas encore fait l'objet de décaissement, les décaissements prévus sont de 20% de l'engagement initial pour les quatre premières années et 10% pour les deux années suivantes ;
- Pour les projets en cours de décaissement, 20% de l'engagement initial par année ;
- Pour les projets dont le reliquat à verser est inférieur ou égal à 300.000 €, 100% du reliquat dans l'année à venir ;
- Pour les projets issus du Programme des petites initiatives (PPI), 100% de l'engagement dans l'année à venir.

L'équipe d'évaluation estime que le processus de suivi opérationnel de la trésorerie mis en place par le Secrétariat est adéquat. En revanche, chaque année, le Secrétariat doit s'assurer de comparer ses décaissements réels avec les prévisions effectuées en début d'année afin de s'assurer que ses hypothèses de décaissement sont toujours adéquates et reflètent bien le rythme de décaissement réel des projets.

Suite à notre examen des modèles de convention, l'équipe d'évaluation note aussi que ces modèles n'incluent pas d'article obligeant les bénéficiaires à fournir des prévisions de décaissements. Suivant la recommandation d'Ernst & Young en 2006, l'équipe d'évaluation recommande que le Secrétariat intègre dans ses conventions de financement une clause prévoyant l'obligation pour les bénéficiaires de fournir des prévisions de décaissements ou un calendrier de décaissement.

#### ***3.1.1.4. Gestion des décaissements concernant les projets***

Les conventions de financement entre les bénéficiaires et le Secrétariat indiquent que le bénéficiaire a la responsabilité de soumettre des demandes de versements préparées à l'aide d'un modèle standard de budget qui est inclus en annexe de la convention de subvention et, si besoin, d'un état récapitulatif de demande de renouvellement d'avance. Ce modèle de rapport financier assure que toute l'information nécessaire au suivi des dépenses de projet sera fournie au Secrétariat pour fins de contrôle.

Lors de la soumission de la demande de versement, le bénéficiaire doit aussi fournir l'ensemble des pièces justificatives appuyant les dépenses réclamées. Ces pièces justificatives doivent être associées avec chaque ligne budgétaire de la demande de versement. Les pièces justificatives comprenant les factures acquittées, les preuves de paiement et les états bancaires du projet peuvent être fournis sous forme de photocopie ou de duplicata certifié conforme à l'original par le représentant dûment autorisé du bénéficiaire.

Pour la plupart des projets financés, le Secrétariat exige qu'un audit externe soit effectué annuellement sur les coûts des projets. Cet audit externe doit être réalisé localement par une firme comptable. Le bénéficiaire a la responsabilité de commander cet audit et doit en communiquer le résultat au FFEM.

#### **Levée des conditions suspensives**

Dans la plupart des cas, les conventions de financement entre le bénéficiaire et le Secrétariat incluent des conditions suspensives au premier versement ou aux versements suivants. Ces conditions peuvent varier

d'une convention à l'autre et couvrent normalement des informations et engagements complémentaires préalables à l'approbation de l'AFD pour le premier versement ou le cas échéant les versements suivants.

La Levée des conditions suspensives (LCS) est documentée à l'aide d'un formulaire à cet effet. Lorsque les informations nécessaires à la LCS sont fournies par le bénéficiaire, elles sont révisées par le chargé de projet responsable. Un formulaire de demande de LCS est complété et signé pour approbation par le chargé de projet et contresigné par le Secrétaire du FFEM. Aucun versement ne sera fait au bénéficiaire si les conditions suspensives aux versements n'ont pas été atteintes et si le formulaire de LCS n'a pas été complété, approuvé et inclus au dossier du projet.

#### Contrôle et approbation des décaissements

À la réception de la demande de versement soumise par le bénéficiaire, la demande, ainsi que les pièces justificatives des dépenses payées sur l'avance de fonds précédente, font l'objet d'une première révision par le responsable des décaissements du FFEM, lequel s'assure que l'ensemble de l'information nécessaire est soumise et que la demande de versement est complète et adéquate. Une fiche d'ordonnancement d'un versement est complétée et acheminée au chargé de projet du secrétariat du FFEM. Le chargé de projet s'assure que les fonds demandés correspondent aux activités prévues et approuve la fiche d'ordonnancement de versement. Il est aussi à noter que toute dépense de projet supérieure au seuil défini dans la convention de financement doit normalement faire l'objet d'un Avis de non objection (ANO) de la part du chargé de projet avant d'être engagée par le bénéficiaire.

Le rapport financier, les pièces justificatives et la fiche d'ordonnancement approuvée sont acheminés au Service de Crédits délégués (CDE) de la direction des Financements (DFR) de l'AFD. Le CDE s'assure que la demande de versement est recevable notamment en ce qui concerne les diligences en matière de Lutte anti-blanchiment (LAB), effectue la vérification approfondie des pièces comptables soumises, prépare la demande de règlement, et la transmet aux services financiers de l'AFD qui effectue le versement au bénéficiaire. La demande de paiement doit être approuvée par l'agent responsable des versements sur concours et le chargé de projet.

Dans les cas où l'AFD a une agence locale dans le pays où le projet se déroule, les contrôles décrits dans le paragraphe ci-dessus peuvent être effectués par l'agent de l'AFD en agence. Dans le cas où ces contrôles de premier niveau sont effectués en agence, un contrôle de second niveau sera effectué par le CDE au siège avant d'autoriser le paiement au bénéficiaire.

En conclusion, l'équipe d'évaluation juge que le processus de décaissement mis en place au niveau de l'AFD est adéquat. Il existe notamment une séparation de tâches appropriée, le Secrétariat pouvant recommander le versement de fonds au bénéficiaire, mais la responsabilité du contrôle final et de l'approbation du paiement relève du CDE et du directeur de l'AFD.

#### ***3.1.1.5. Mécanisme de suivi financier des projets***

Les bénéficiaires de financements FFEM peuvent être des ministères et gouvernements de pays récipiendaires, de grandes ONGs internationales, de plus petites ONGs et associations et dans une moindre mesure, des entreprises privées.

Tous les projets financés par le FFEM sont conditionnés par l'obtention de cofinancement par d'autres agences ou donateurs. La part de financement du FFEM est limitée à 50% des coûts budgétés du projet avec un objectif qui tend vers un cofinancement de 33%.

Il y a trois catégories de financements possibles :

1. Le bénéficiaire effectue le pré financement des dépenses qui sont par la suite refacturées au FFEM pour remboursement ;
2. Le bénéficiaire reçoit des avances de fonds qui sont par la suite justifiées par des rapports de dépenses soumis au FFEM. Un nombre d'avances limité peut être en circulation sans justification. (Chaque avance doit être justifiée avant qu'une nouvelle avance soit octroyée) ;

3. Le bénéficiaire signe une entente de sous-traitance avec une tierce partie pour la mise en œuvre du projet ou d'une partie du projet (ex. travaux de construction) et instruit le FFEM de rembourser / payer directement le sous-traitant sur approbation du bénéficiaire.

Le FFEM a mis en place des procédures de gestion de projet spécifiques et également des mécanismes et outils de gestion et de suivi des projets, et une base de données relative aux projets.

#### Mécanisme de suivi des projets

Au cours des années, le FFEM a développé un outil de gestion et de suivi des projets et une base de données des projets essentiellement fondée sur un tableur Excel. Il est à noter que la majorité des données nécessaires à la gestion et au suivi des projets du FFEM est maintenant reliée au système de gestion de l'AFD. Seuls deux éléments ne sont pas restitués par le système (éléments faisant partie des données inscrites au système de gestion mais ne faisant pas partie du tableau d'analyse pouvant être produit par ce système). Ces deux éléments sont le secteur d'activité du projet, et l'IM porteuse du projet. Tant que ces deux éléments ne pourront être restitués dans le tableau d'analyse généré par le système, un processus parallèle sera nécessaire pour la gestion des projets.

La base de données et l'outil de gestion des projets incluent l'information suivante :

- L'information narrative du projet (bénéficiaire, nom et numéro de projet, région, zone et le secteur d'activité) ;
- L'IM porteuse du projet ;
- La date d'identification, la date d'engagement officielle du projet et la date de la convention ;
- Le montant de l'engagement du FFEM en vertu de la convention ;
- Les dates prévues de décaissement ; et
- Le statut du projet (projet en cours, projet terminé et projet annulé).

Les informations financières incluses dans les rapports financiers annuels et les informations de gestion présentées au COPIL à chaque réunion du comité sont en majeure partie basées sur cette base de données Excel. Cela permet aussi le suivi continu des projets et l'application des règles de toilettage. Afin de s'assurer que les informations sont exactes et complètes, le service administratif compare régulièrement ces données financières du tableau Excel avec les données financières inscrites au système de gestion de l'AFD. Par exemple, en comparant le montant total des engagements selon le tableau avec le total des engagements selon le système de gestion de l'AFD, le service administratif du FFEM s'assure que les données du tableau Excel sont complètes.

#### Processus de toilettage des projets

Le service administratif du FFEM est responsable de l'application du processus de toilettage des projets. Ce processus consiste essentiellement à revoir les projets en cours pour identifier ceux qui font face à des délais hors de l'ordinaire ou pour lesquels une partie du montant engagé par le FFEM ne semble plus nécessaire. Le but de cet exercice est donc d'identifier les projets qui démontrent des problèmes liés à la mise en œuvre et qui doivent être possiblement annulés ou faire l'objet d'une modification à la convention, et d'identifier des sommes non nécessairement allouées à ces projets qui pourraient être récupérées et réaffectées à de nouveaux projets. Le Secrétariat du FFEM procède au toilettage des projets trois fois par an avant chaque réunion du COPIL. Les différentes « alertes » ou critères de toilettage sont les suivants :

- Délai maximum de 24 mois entre l'identification et la présentation à l'engagement ;
- Délai maximum de 18 mois entre l'engagement et la signature de la convention ;
- Délai maximum de 12 mois entre la signature de la convention et le premier décaissement ;
- Alerte auprès du bénéficiaire de la convention après le soixantième mois suivant le premier décaissement ;
- Délai maximum de 72 mois entre le premier décaissement et le dernier décaissement pour les projets en cours.

Un tableau identifiant les projets qui répondent aux alertes est préparé par le Secrétariat. Les chargés de projets responsables des projets identifiés doivent préparer une brève explication détaillant la raison du délai et une recommandation indiquant si le projet doit être maintenu, faire l'objet d'une modification ou être annulé. Chaque projet identifié à la suite de l'application des règles de toilettage est présenté dans un rapport soumis au COPIL, accompagné des explications fournies par les chargés de projet. Le COPIL doit approuver par procès verbal toute annulation ou modification des projets.

Suite à leur analyse, les évaluateurs en arrivent à la conclusion que les procédures et mécanismes de suivi financier des projets mis en place par le Secrétariat sont adéquats. Toutefois, l'équipe d'évaluation note que les rapports financiers annuels et les informations de gestion fournies au COPIL sont préparés à partir de données gérées par le Secrétariat du FFEM. De plus, l'équipe d'évaluation juge que les délais de 60 mois et de 72 mois suivant le premier décaissement à un bénéficiaire à partir desquels un suivi est effectué auprès de ces bénéficiaires sont assez longs. Ces délais pourraient rendre difficile la récupération éventuelle de fonds non nécessaires auprès des bénéficiaires.

### ***3.1.2. Rapports financiers produits par le FFEM (J1.2.)***

#### ***3.1.2.1. Appréciation de l'information financière des rapports et présentation financière du FFEM***

Les rapports financiers sont préparés par le Secrétariat et présentés annuellement au Trésor. L'information financière contenue dans ces rapports financiers est essentiellement fondée sur une comptabilité de caisse et non sur une comptabilité d'exercice. En revanche, les engagements du FFEM au niveau des projets font partie de l'information financière contenue dans les rapports financiers.

Les informations financières présentées dans les rapports annuels soumis au Trésor ne font pas l'objet d'un audit externe, et le FFEM n'en a pas l'obligation, n'étant pas une entité juridique. Les principaux utilisateurs des rapports financiers et de l'information comptable sont l'AFD, le Secrétariat et la DG Trésor. Les rapports financiers annuels ne sont pas formellement présentés au COPIL et ne font pas l'objet d'une approbation de la part du comité, mais des points réguliers sur la situation financière du fonds sont présentés à chaque COPIL. Il est à noter que selon l'annexe 1 de la convention entre le Trésor et l'AFD, délimitant les fonctions du COPIL, l'approbation des rapports annuels techniques et financiers relatifs aux activités du FFEM fait partie de ses responsabilités. Les rapports financiers annuels sont adressés par le Directeur général de l'AFD au Président du COPIL après validation par le Secrétariat du FFEM et par le département du budget et le département de la comptabilité générale de l'AFD. L'information financière faisant partie des rapports financiers annuels préparés par le Secrétariat inclut:

- **Le compte courant du FFEM et du FMPM** : Ces tableaux reflètent de manière distincte pour les deux Fonds, les écritures inscrites au compte courant pendant l'exercice financier. Cette information inclut les revenus en intérêts et les crédits de paiement reçus du Trésor, les décaissements effectués aux bénéficiaires dans le cadre des conventions de financement et les décaissements reliés aux coûts de fonctionnement des Fonds ainsi que les décaissements sur prestations spécifiques. Ces tableaux ne tiennent pas compte des charges à payer et à recevoir et des engagements signés dans l'année.
- **Le tableau des décaissements sur projet** : Ce tableau présente les décaissements et engagements sur projet effectués par le FFEM par année et cumulés depuis 2001.

Les annexes au rapport financier incluent entre autres l'information financière pertinente suivante :

- Le budget de fonctionnement du Secrétariat pour l'année terminée et les coûts de fonctionnement réels encourus ;
- La liste des projets engagés et identifiés pour l'année terminée ;
- Le nombre d'engagements ;
- Le suivi des décaissements ;
- Les crédits de paiement ;

Bien que les rapports annuels du FFEM incluent l'information financière pertinente nécessaire à la prise de décision, la présentation complexe de cette information dans les rapports n'en facilite pas l'utilisation et la compréhension. Telle que présentée actuellement, l'information fournie dans les rapports financiers annuels ne permet pas à l'utilisateur de jauger facilement la situation financière du FFEM.

### ***3.1.2.2. Information financière fournie au COPIL***

À chaque rencontre du COPIL, un rapport d'activité est présenté à ses membres, qui inclut entre autres les informations suivantes :

- Les listes des projets soumis au stade de l'identification et de l'engagement. L'information fournie inclut l'identification de l'IM porteuse, le secteur d'intervention, le pays où a lieu le projet, le budget total proposé du projet et le montant de la participation du FFEM ;
- L'état des ressources et des emplois et les besoins en crédits de paiement pour les projets engagés ;
- Le tableau de suivi des projets qui présente l'ensemble des projets engagés par le FFEM depuis sa première dotation en 1994 ;
- Les indicateurs d'activités incluant la répartition des projets par région et par secteur d'intervention ;
- L'évolution du volume d'activité au niveau de l'identification et des engagements incluant une comparaison par rapport aux objectifs fixés par le COPIL ;
- Les engagements cumulés par IM ; et
- L'état du portefeuille de projets soumis au processus de toilettage.

Les rapports d'activités (rapport dit de 1<sup>ère</sup> partie) soumis au COPIL lors des rencontres n'incluent pas d'information financière. L'état des emplois et ressources et leur comparaison au budget prévisionnel initialement approuvé par le COPIL ne sont pas inclus dans les rapports.

De l'avis des évaluateurs, les rapports d'activités soumis au COPIL incluent toute l'information pertinente à la prise de décision concernant l'approbation des nouveaux projets présentés et pour la gestion des projets en cours. Toutefois, la complexité de cette information, le nombre de tableaux et leur présentation détaillée rendent leur compréhension difficile pour les lecteurs non avertis. Il y aurait lieu de résumer cette situation financière dans un état de la situation financière et un état des revenus et des dépenses comparant les résultats réels du FFEM au budget prévisionnel annuel.

### ***3.1.3. Coûts de gestion du FFEM et temps consacré au FFEM par les différents partenaires (J1.3.)***

#### ***3.1.3.1. Mécanisme de captage des revenus et coûts du FFEM et du FMPM***

La comptabilité du FFEM et du FMPM est tenue via le système comptable de l'AFD. En accord avec la convention entre l'État et l'AFD, des comptes d'opération distincts ont été mis en place pour chaque Fonds. Ces comptes ont été établis pour comptabiliser les fonds reçus, les revenus, les coûts d'opération encourus et les décaissements aux bénéficiaires du FFEM et du FMPM.

Le traitement comptable, le contrôle des transactions financières et le paiement des dépenses sont effectués en accord avec les procédures et les règles comptables et financières de l'AFD. Le suivi des revenus et des coûts imputés aux comptes d'opération des deux Fonds est aussi effectué de façon régulière par le service administratif du Secrétariat qui a accès au système comptable de l'AFD et à ses comptes d'opération. Toute transaction comptable imputée par erreur au compte d'opération des Fonds est donc identifiée par le service administratif qui communique l'erreur à la direction de la comptabilité de l'AFD qui a, en retour, la responsabilité d'effectuer les corrections nécessaires.

Les revenus imputés aux comptes des deux Fonds sont les crédits de paiement reçus de la DG Trésor par l'AFD, les produits d'intérêt versés par l'AFD sur les soldes positifs de l'encaisse et, le cas échéant, les

ajustements de facturation positifs identifiés par l'AFD en fin d'année suite à l'analyse des coûts réels des fonds *versus* les coûts standards facturés par l'AFD.

En accord avec l'article 6 de la convention entre l'État et l'AFD, des intérêts sont versés par l'AFD au FFEM et au FMPM, calculés à partir des soldes de trésorerie disponibles pour les deux Fonds et en fonction du taux d'intérêt de « l'European Overnight Index Average » (EONIA).

Tout le temps consacré par le personnel affecté au Secrétariat à plein temps et par le personnel de l'AFD offrant des services de support ponctuel au FFEM est compilé par feuilles de temps et comptabilisé à l'aide de la BTP. Chaque employé a la responsabilité d'inscrire le temps consacré aux activités du FFEM sur sa BTP et ce de façon journalière.

Tous les coûts en prestations spécifiques sont comptabilisés dans les comptes d'opération du FFEM et du FMPM sur la base des factures reçues des fournisseurs et représentent les coûts réels encourus dans le cadre des activités des deux Fonds.

En conclusion, l'équipe d'évaluation estime que le Secrétariat et l'AFD ont mis en place un système de captage des coûts adéquat permettant de comptabiliser et d'identifier de façon distincte les coûts directement reliés au FFEM et au FMPM.

### ***3.1.3.2. Budgétisation annuelle des coûts forfaitaires***

Conformément à la convention entre l'Etat et l'AFD, les coûts forfaitaires refacturés par l'AFD sont calculés par l'AFD à partir de son barème de coûts standards par profil et du temps consacré par son personnel aux activités du FFEM.

Le budget des coûts forfaitaires refacturés par l'AFD au FFEM est en grande partie basé sur le temps estimatif prévu dans la nouvelle année qui sera consacré par les différents employés affectés à temps plein ou de façon ponctuelle aux activités du FFEM. Le temps estimatif par activité et par catégorie d'employés est établi chaque année par le Département du budget de l'AFD en collaboration avec le FFEM, sur la base entre autres du temps réel inscrit dans la BTP et couvrant la période de janvier à août consacré au FFEM par les différentes catégories d'employés.

Selon le synopsis décrivant le calcul des coûts standards qui a été fourni à l'équipe d'évaluation par le Département du budget de l'AFD, le barème de coûts standards à la base des coûts forfaitaires comprend deux éléments :

- **Le coût salarial** : Cet élément prend en compte le coût en salaire moyen de chaque profil (ou niveau) d'employés et les bénéfices sociaux et les charges patronales reliés à ces salaires,
- **Le calcul de coefficient de frais généraux** : Ce coefficient sert à majorer les coûts en salaire pour couvrir les coûts généraux, les impôts et taxes ainsi que les dotations aux amortissements de l'AFD. Le coefficient de frais généraux varie en fonction du lieu d'affectation des employés. Le coefficient appliqué aux salaires des employés du siège de l'AFD est de 1,90. Celui appliqué aux salaires des employés affectés dans les différentes agences locales AFD varie entre 1,72 et 1,731.

En revanche, le synopsis fourni à l'équipe d'évaluation par l'AFD ne présente pas de détail sur la nature des coûts généraux pris en compte par le coefficient de calcul.

Il est à noter que l'AFD a désormais changé la méthode de calcul des coûts standards. En 2007, une étude du calcul de coût standard a mené à une refonte et une simplification de ce système. Pour les fins de facturation des coûts forfaitaires, l'AFD utilise toujours la méthode prévue par la convention signée en 2004. Selon nos discussions avec le Département du budget, une comparaison entre la méthode utilisée dans le cadre de la convention et la nouvelle méthode de calcul adoptée en 2007, a démontré que les deux méthodes de calcul donnaient des résultats similaires.

En conclusion, l'équipe d'évaluation estime que la base d'imputation des coûts forfaitaires facturés au FFEM est adéquate. En effet, l'imputation des coûts forfaitaires sur la base du temps consacré au FFEM

par les employés permet d'assurer que ces coûts seront représentatifs du niveau d'effort consacré au FFEM. La base de calcul des coûts standards utilisée est similaire aux bases de calcul et aux méthodes d'imputation de frais généraux normalement appliquées par d'autres organisations similaires.

### ***3.1.3.3. Facturation des coûts forfaitaires au FFEM et analyse des coûts forfaitaires facturés de 2006 à 2009***

Les coûts refacturés au Secrétariat par l'AFD incluent les coûts forfaitaires, les frais de mission et les actions de communication. Ces coûts sont facturés de façon trimestrielle par l'AFD en fonction du budget prévisionnel du FFEM établi en début d'année. En fin d'année une analyse est effectuée pour comparer le temps réel affecté par les différents niveaux de personnel avec le temps estimatif utilisé pour établir le budget des coûts forfaitaires en début d'année. Les frais de mission et des actions de communication réels sont aussi comparés aux coûts facturés sur la base du budget. Toute différence entre les coûts facturés par l'AFD sur la base du budget et les coûts réels encourus est soit refacturée, soit créditée au FFEM. À cet effet, une facture finale approuvée par le Département comptable de l'AFD et démontrant la différence entre les coûts facturés en cours d'année et les coûts réels encourus est envoyée chaque année au Secrétaire du FFEM.

Selon nos discussions avec le Département du budget, les coûts forfaitaires facturés chaque année au FFEM par l'AFD n'incluent pas le temps consacré par le personnel de l'AFD à la préparation des projets présentés au FFEM par l'Agence. Les autres ministères ne participent pas activement à la gestion du FFEM qui est sous la responsabilité de l'AFD en vertu de la convention signée en 2004. Par conséquent, les coûts de fonctionnement du Secrétariat n'incluent aucun coût des autres ministères impliqués.

Les coûts forfaitaires facturés par l'AFD sont regroupés sous trois grandes catégories de ressources affectées au Secrétariat. Ces catégories sont :

1. Personnel direct qui représente le personnel de l'AFD affecté directement à la gestion du FFEM. Cette catégorie inclut :
  - Le personnel du Secrétariat affecté à 100% au FFEM ;
  - Le personnel de l'AFD affecté à la gestion des concours du FFEM incluant la gestion des conventions, les aspects légaux, etc. ;
  - Le personnel affecté aux décaissements et au contrôle des dépenses.
2. Support opérationnel qui représente le personnel de l'AFD affecté au suivi et à la supervision des projets en cours. Cette catégorie inclut :
  - Le temps des agents du département technique du siège de l'AFD affectés au suivi des projets ;
  - Le temps des agents de l'AFD affectés au suivi des projets sur le terrain. Ces employés sont basés dans les agences locales de l'AFD dans les différents pays.
3. Support logistique qui représente le personnel de support général affecté de façon indirecte au FFEM. Cette catégorie inclut les ressources humaines, la comptabilité générale et les autres services de support général.

Comme le démontre le tableau 2 ci-dessous, les coûts forfaitaires du FFEM facturés sont passés de 1,96 M€ à 2,33 M€ entre 2006 et 2009, augmentant de 19%. Cette augmentation est en grande partie attribuable à l'augmentation des coûts du personnel du Secrétariat qui sont passés de 1,3 M€ à 1,8 M€ pour la même période, augmentant de 38%. Les coûts du personnel du Secrétariat représentent d'ailleurs 77% des coûts forfaitaires du FFEM, soit la majeure partie de ces coûts. Le tableau 2 démontre en outre que, mis à part les coûts en soutien technique sur le terrain qui ont connu une baisse significative depuis 2008, les autres coûts forfaitaires facturés par l'AFD sont demeurés stables de 2006 à 2009.

Finalement, l'analyse démontre que, mis à part pour l'année 2006, l'écart entre les coûts forfaitaires initialement budgétés et les coûts forfaitaires réels n'a pas excédé 52,062 €. De façon générale, ceci tend à démontrer l'exactitude de l'exercice budgétaire effectué par l'AFD.

**Tableau 2<sup>6</sup> - Coûts forfaitaires facturés par l'AFD de 2006 à 2009**

		2006		2007		2008		2009	
Personnel direct	Secrétariat du FFEM	1 301 878	66,6%	1 294 661	66,4%	1 670 042	76,1%	1 799 604	77,1%
	Gestion des concours	31 415	1,6%	31 457	1,6%	34 748	1,6%	36 500	1,6%
	Gestion des versements	140 261	7,2%	154 098	7,9%	132 218	6,0%	130 172	5,6%
Support opérationnel	Support technique au siège	12 673	0,6%	9 802	0,5%	3 745	0,2%	0	0,0%
	Support technique sur le terrain	322 956	16,5%	312 135	16,0%	144 471	6,6%	134 214	5,7%
Support logistique	Support général	146 928	7,5%	146 980	7,5%	208 678	9,5%	233 799	10,0%
<b>Total des coûts forfaitaires facturés</b>		<b>1 956 111</b>	<b>100%</b>	<b>1 949 133</b>	<b>100%</b>	<b>2 193 902</b>	<b>100%</b>	<b>2 334 289</b>	<b>100%</b>
<b>Coûts forfaitaires initialement budgétés</b>		<b>1 767 216</b>		<b>1 909 105</b>		<b>2 158 035</b>		<b>2 284 227</b>	
<b>Écart refacturé au FFEM</b>		<b>188 895</b>		<b>40 028</b>		<b>35 867</b>		<b>50 062</b>	

Source : rapports financiers annuels du FFEM pour les années 2006 à 2009

En revanche, au cours de nos discussions avec le personnel du Secrétariat, l'équipe d'évaluation a été informée que le personnel affecté à plein temps aux activités du FFEM est souvent appelé à effectuer des tâches pour l'AFD qui ne sont pas nécessairement reliées aux activités du Fonds. Les évaluateurs ont aussi été informés que le temps consacré à ces activités non reliées était imputé au FFEM. En effet, selon nos discussions, la plupart du personnel du Secrétariat impute l'ensemble de son temps au FFEM lorsqu'il en fait l'inscription à la BTP. Ceci a pour effet de surévaluer le niveau d'effort consacré au FFEM par le personnel du Secrétariat. Or, le temps imputé au FFEM à la BTP est à la base du calcul du budget des coûts forfaitaires et de leur refacturation subséquente. Il est donc possible que les coûts forfaitaires imputés au FFEM soient surévalués.

### 3.1.4. Coût de gestion du FFEM et objectifs assignés<sup>7</sup> (J1.4. et J1.5.)

Les coûts de gestion sont définis ici par les frais généraux et les salaires associés à la gestion du Fonds. Ils n'incluent pas les coûts reliés aux prestations intellectuelles de production de savoirs et de connaissance qui sont définis à travers les frais de communication, les prestations spécifiques hors projets, les coûts de préparation des projets, les coûts reliés au CST et finalement le suivi-évaluation des projets. Le tableau des coûts de gestion du FFEM est présenté en annexe 11.

Les résultats démontrent que les coûts du FFEM sont demeurés constants d'une année sur l'autre. **Les coûts de gestion sont demeurés stables, représentant en moyenne approximativement 11,3% des coûts totaux du FFEM** (qui incluent les coûts de gestion, les coûts reliés aux prestations intellectuelles de production de savoirs et de connaissance et les décaissements aux bénéficiaires).

Le tableau 3 ci-dessous permet de voir l'évolution de la situation en liquidité du FFEM pour les années 2006 à 2009. Ce tableau démontre qu'à part pour l'année financière 2008, la position en caisse du FFEM est demeurée positive. Par contre, au cours de ses discussions avec le personnel du Secrétariat, l'équipe d'évaluation a été informée que des délais sont souvent observés entre le moment où une demande de fonds conforme à la convention, est effectuée auprès du Trésor et le moment où ces fonds sont reçus par l'AFD. Selon la Direction de la comptabilité, en cours d'année, le FFEM s'est parfois trouvé en position de liquidité déficitaire. Il serait pertinent qu'une rencontre ait lieu entre les représentants du Trésor, du Secrétariat et de l'AFD afin de revoir le processus de demande de fonds et le type d'information financière à communiquer au Trésor afin de réduire les délais observés dans les transferts de fonds au FFEM.

<sup>6</sup> L'information financière présentée dans ce tableau est fondée uniquement sur le rapport financier annuel du FFEM pour les années 2006 à 2009 et les informations complémentaires fournies par le Secrétariat. Aucun travail de vérification n'a été effectué sur ces données dans le cadre de cette évaluation.

<sup>7</sup> L'ensemble des données financières présentées dans cette section provient uniquement des rapports financiers annuels du FFEM pour les années 2006 à 2009 et les informations complémentaires fournies par le Secrétariat dans le cadre de notre mission. Aucun travail de vérification n'a été effectué sur ces données dans le cadre de notre mandat.

Tableau 3 - Fluctuation de l'encaisse du FFEM de 2006 à 2009

	2006	2007	2008	2009
<b>Solde en encaisse au début d'exercice</b>	<b>35 760 653</b>	<b>19 939 913</b>	<b>8 024 849</b>	<b>(1 162 088)</b>
Régularisation sur facturation de l'exercice précédent	133 022	(180 485)	(38 524)	(9 646)
Plus: Régularisation de facturation à payer	180 485	38 524	9 646	20 899
Surplus (Déficit) net	(16 134 247)	(11 773 103)	(9 158 059)	5 029 859
<b>Solde en encaisse en fin d'exercice</b>	<b>19 939 913</b>	<b>8 024 849</b>	<b>(1 162 088)</b>	<b>3 879 024</b>

### 3.1.4.2. Coûts de gestion du FFEM et efficacité du FFEM vis-à-vis des objectifs assignés

Le tableau 4 ci-dessous présente le détail des coûts de gestion du FFEM pour les années 2006 à 2009. Le lecteur peut se référer à la section 3.1.3.3 et au tableau 2 de ce rapport pour l'analyse détaillée des coûts forfaitaires. Ce tableau démontre que la répartition des différents coûts de gestion du FFEM est demeurée constante d'une année sur l'autre. Les coûts forfaitaires facturés par l'AFD demeurent la dépense de gestion la plus importante du FFEM. Ces coûts forfaitaires sont composés à plus ou moins 74% des coûts en salaire du personnel affecté à plein temps au FFEM. Les coûts de gestion ont augmenté de 18% entre 2006 et 2009. Notre analyse démontre que cette augmentation est principalement due à l'augmentation des coûts en salaire du personnel affecté à plein temps au FFEM (tableau 2).

Tableau 4 - Analyse des coûts de gestion du FFEM de 2006 à 2009

	2006		2007		2008		2009	
<b>Coûts de gestion</b>								
Coûts forfaitaires	1 956 111	91,9%	1 949 133	91,4%	2 193 902	92,0%	2 334 289	92,6%
Frais de mission	172 854	8,1%	183 643	8,6%	189 670	8,0%	185 788	7,4%
<b>Total des coûts de gestion</b>	<b>2 128 965</b>	<b>100%</b>	<b>2 132 776</b>	<b>100%</b>	<b>2 383 572</b>	<b>100%</b>	<b>2 520 077</b>	<b>100%</b>

### 3.1.4.3. Frais de fonctionnement du FFEM dans le contexte de ce qui se fait dans les institutions comparables

L'évaluation de la dotation de la France au FEM conduite par la DG Trésor en 2009 incluait une analyse sommaire des coûts administratifs du FEM. Cette analyse démontrait que, de 2005 à 2008, les coûts administratifs du FEM variaient de 12% à 13,4% des allocations de projets.

Comme le démontre le tableau 5, les coûts de gestion du FFEM représentent de 12% à 16% des engagements en projets effectués par le Fonds. Cette analyse sommaire tend à démontrer que les coûts de gestion en comparaison aux allocations de projets du FFEM se situent dans une fourchette voisine de ceux du FEM. Par contre, toute comparaison entre les deux Fonds est difficile à effectuer et peut ne pas être représentative. En effet, les rapports financiers du FFEM sont préparés sur la base de la comptabilité de caisse. Donc, le FFEM ne comptabilise les coûts de projet que lorsque ceux-ci ont fait l'objet d'un décaissement et non lors de l'engagement. Par exemple, une partie des engagements de 2006 ci-dessus peut aussi être présentée à titre de décaissement l'année suivante.

De plus, la représentativité des frais d'administration d'une organisation, d'un programme ou d'un fonds peut varier grandement en fonction de son importance. Puisque les coûts d'administration incluent généralement des dépenses à nature fixe ou qui ne varient pas nécessairement au même rythme que les coûts directs, la représentativité des frais d'administration tend à diminuer selon l'importance croissante des coûts directs d'un fonds. En conclusion, **les coûts administratifs du FFEM semblent raisonnables et comparables à ceux encourus par le FEM.**

Tableau 5 - Analyse des coûts de gestion du FFEM de 2006 à 2009 par rapport aux engagements

	2006		2007		2008		2009	
<b>Total des coûts de gestion</b>	<b>2 128 965</b>	<b>12,7%</b>	<b>2 132 776</b>	<b>12,9%</b>	<b>2 383 572</b>	<b>12,9%</b>	<b>2 520 077</b>	<b>15,9%</b>
<b>Total des engagements projets</b>	<b>16 747 000</b>		<b>16 474 000</b>		<b>18 500 000</b>		<b>15 840 000</b>	

### *3.1.5. Mise en œuvre des recommandations de l'audit de 2006 acceptée par le COPIL (J1.6.)*

Selon les informations contenues dans les PV des réunions du COPIL, des 26 recommandations formulées par le cabinet Ernst & Young lors de l'audit de 2006, 14 ont été acceptées par le COPIL. La majorité de ces 14 recommandations ont été prises en compte et suivies par le FFEM. Le tableau présenté ci-dessous présente un bilan de la mise en œuvre de ces 14 recommandations issues de l'audit de 2006.

**Tableau 6 - Suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'audit de 2006 et acceptées par le COPIL**

Code	Recommandations Audit de 2006	Etat de mise en œuvre des recommandations au 1 <sup>er</sup> Avril 2010
<b>Recommandations Volet Financier</b>		
Fin 2	Mettre en place un suivi opérationnel de la trésorerie	<b>Recommandation mise en œuvre :</b> Même si l'obligation pour les bénéficiaires de fournir des prévisions de décaissement ne fait toujours pas partie des exigences des conventions, la mise en place d'un suivi opérationnel de la trésorerie a été effectuée avec une analyse rétrospective qui est maintenant effectuée par le Secrétariat et fait partie du processus annuel de prévision de trésorerie qui est maintenant préparé annuellement par le Secrétariat.
Fin 4	Disposer d'un suivi des temps plus précis	<b>Recommandation partiellement mise en œuvre :</b> Tout le temps consacré aux activités du FFEM par le personnel affecté au Secrétariat et le personnel de l'AFD est compilé par feuilles de temps et comptabilisé à l'aide de la BTP.
<b>Recommandations Volet Opérationnel</b>		
Op4	Revoir les critères d'éligibilité	<b>Recommandation partiellement mise en œuvre :</b> Des débats et réflexions internes au FFEM ont été menés sur ces critères d'éligibilité mais il n'y a pas eu d'étude précise. En revanche, une analyse rétrospective spécifique pour préciser ces critères, et notamment celui de l'innovation, n'a pas été conduite. De plus, le Guide de l'évaluation élaboré en 2007 par le FFEM précise que « les critères d'éligibilité du FFEM sont encore considérés de façon probablement trop globale et méritent d'être mieux précisés ».
Op6	Exploiter les évaluations ex-post produites pour en retirer les principaux enseignements	<b>Recommandation mise en œuvre :</b> Une analyse rétrospective des évaluations ex-post des projets cofinancés par le FFEM a été remise par le cabinet EOS en septembre 2007. De plus, chaque année, une liste des projets pour lesquels une évaluation ex post sera conduite dans l'année est présentée au COPIL pour approbation. La liste est proposée par le Secrétariat en accord avec les IM.
Op7	Renforcer la capitalisation et la communication autour des projets	<b>Recommandation partiellement mise en œuvre :</b> Chaque année, le Secrétariat présente une liste des actions de capitalisation envisagées dans l'année. De plus, une clause dans les conventions de financement a été ajoutée et stipule : « Le bénéficiaire s'engage pendant toute la durée du projet : [...] sauf demande contraire de l'Agence, à mentionner dans toute communication ou publication du Bénéficiaire concernant le projet qu'il fait l'objet d'un soutien financier de la part de l'Agence et du FFEM. Cette mention apparaîtra également sur les équipements et infrastructures financés par la subvention. » En revanche, il ne semble pas que l'intégration d'une composante communication-valorisation ait encore été systématisée dans chaque projet. De plus, la réflexion sur les types de produits attendus au titre de la communication-valorisation selon les projets est en cours, notamment sur les modalités de leur intégration dans les conventions.
Op10	Définir la finalité de la FAAEC et son positionnement dans le paysage institutionnel français	<b>Recommandation mise en œuvre :</b> La gestion de cette Facilité a été transférée au COPIL du FFEM le 30 novembre 2007. Fin mars 2006, en accord avec le comité de pilotage, la mission à temps partiel du consultant de la FAAEC a été clôturée. Cumul des engagements et des décaissements à ce jour : 1.468.851,12€. Reliquat disponible : 531.148,88 €
Op12	Poursuivre les efforts de communication pour renforcer la visibilité du FFEM	<b>Recommandation partiellement mise en œuvre :</b> Un premier évènement spécifique au FFEM a été organisé le 6 avril 2010. Le FFEM a également organisé plusieurs évènements thématiques depuis 2006 dont le séminaire FFEM sur les écosystèmes, celui sur les fonds fiduciaires pour le financement de la biodiversité. Les agents du Secrétariat du FFEM, ainsi que les membres du CST ont participé à un certain nombre de conférences et foras internationaux, dont par exemple le congrès mondial de la Nature à Barcelone, le séminaire

		« coopération décentralisée et lutte contre la désertification » et ont donc maintenu une démarche proactive de participation aux manifestations et publications liées aux domaines d'intervention du FFEM. Enfin, la proposition de produire des « position paper » a été reprise dans la stratégie de communication annexée notamment au CPS 2007-2008, dans laquelle il est précisé qu'il sera rédigé des "position papers" sectoriels ou sous-sectoriels, suite aux synthèses des post-évaluations. Cependant l'équipe d'évaluation n'a pas d'élément à sa disposition qui lui permette de conclure si cette précision a bien été suivie.
Op 2	Renforcer les procédures de suivi de la mise en œuvre des projets	<b>Recommandation mise en œuvre :</b> Une alerte auprès du (des) bénéficiaire(s) de la convention après le soixantième mois suivant le premier décaissement a été mise en place, ainsi qu'un délai maximum entre le premier décaissement et le dernier décaissement de 72 mois.
Op 6	Définir la stratégie d'intervention du dispositif FAAEC	<b>Recommandation mise en œuvre :</b> voir recommandation Op10
Op 9	Formaliser les règles de gouvernance pour améliorer le fonctionnement du dispositif FAAEC	<b>Recommandation mise en œuvre :</b> voir recommandation Op10
<b>Recommandations Volet Institutionnel</b>		
Ins 5	Fixer des attentes à la hauteur des capacités des membres du CST	<b>Recommandation partiellement mise en œuvre :</b> Bien que dans les CPS, il était prévu de renforcer les missions du CST autour des trois axes suivants : (i) l'examen des projets proposés au Fonds ; (ii) le suivi et l'évaluation des projets ; et (iii) l'animation de la réflexion stratégique du FFEM s'agissant notamment de ses domaines d'intervention, des sujets d'environnement mondial et de leurs liens avec le développement durable ; les entretiens et la revue documentaire ont révélé que cette intégration du CST au suivi et à l'évaluation des projets n'a pas été menée. Au cours de la période 2006-2009, les membres du CST ont participé à des séminaires nationaux et internationaux dans lesquels ils représentaient partiellement le CST du FFEM. Cependant, il semblerait que ce portage de l'image ait été plus associé à la personnalité de chaque membre du CST, qu'à une systématisation ou à un engagement des membres du CST dans le cadre de leurs activités vis-à-vis du FFEM
Ins 6	Alimenter le réservoir de renouvellement des membres du CST en développant des moyens d'implication d'un "second cercle"	<b>Recommandation partiellement mise en œuvre :</b> Les approches à retenir pour motiver et impliquer des candidats potentiels au CST à moyen/long terme n'ont pas été définies. En revanche, un nouveau niveau d'analyse des FIP a été mis en place, en appui aux membres du CST, à travers deux avis extérieurs portés par des consultants indépendants sur chaque FIP.
Ins 8	Renforcer la pratique de la capitalisation au sein des institutions membres et du Secrétariat	<b>Recommandation mise en œuvre :</b> Chaque année, le Secrétariat présente une liste des actions de capitalisation envisagées pour l'année. Cette liste est préparée avec l'appui des ingénieurs du Secrétariat. Cependant, il ne semble pas qu'un suivi des pratiques des autres bailleurs de fonds ait été mis en place
Ins 4	Evaluer les possibilités de rémunération des membres du CST	<b>Recommandation mise en œuvre :</b> Le PV du COPIL du 5 juillet 2006 a stipulé que « si la rémunération des membres du CST pour analyser des projets en identification, formuler des avis sur des évaluations à mi parcours ou ex post ou animer des séminaires de réflexion stratégique, pourrait peut-être permettre une certaine motivation, le Président du CST n'y voit pas le meilleur mode d'incitation et exprime ses grandes réserves sur la rémunération de la fonction de président du CST du FFEM ».

## Evaluation de la gestion opérationnelle

***Question 2. Les interventions soutenues par le FFEM sont-elles pertinentes et cohérentes avec les problématiques de développement durable mondiales et les objectifs français en termes de développement économique et social durable et de protection de l'environnement ? (Pertinence et Cohérence)***

Le FFEM a soutenu des interventions dans six domaines d'intervention. La protection de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques ont été les deux domaines qui ont reçu la majorité des allocations financières du FFEM sur la période 2006-2009.

Ces six domaines d'intervention sont pertinents et cohérents avec les enjeux environnementaux mondiaux, mais également avec les domaines d'intervention du FEM. La répartition des interventions soutenues par le FFEM au niveau des six domaines d'intervention suit les objectifs qu'il s'était fixés. Il devrait cependant s'assurer de créer davantage de transversalités et de convergences entre ces six domaines d'intervention et les enjeux internationaux de développement tels que l'alimentation, les enjeux de migration et notamment les migrations liées à la dégradation de l'environnement, la santé, la pauvreté mais également les liens entre patrimoine culturel et patrimoine naturel.

Même si sa contribution sur la thématique de l'adaptation aux impacts des changements climatiques a augmenté ces quatre dernières années, elle pourrait encore prendre une importance croissante vis-à-vis de celle de l'atténuation. Un premier bilan des initiatives pilotes engagées pourrait permettre de tirer des leçons et des bonnes pratiques et ainsi de poursuivre à des niveaux plus importants sur cette thématique.

Bien que la thématique des forêts soit aujourd'hui transversale car liée à la protection de la biodiversité, mais également à la lutte contre la dégradation des sols et à la lutte contre les changements climatiques, une vraie réflexion sur la création d'un nouveau domaine ou d'un sous-thème spécifique aux forêts doit être menée. Alors que les engagements sur la forêt changent d'échelle suite à l'Accord de Copenhague, les missions du FFEM dans ce domaine pourraient être revues de manière à promouvoir un meilleur alignement et une meilleure harmonisation dans une approche fondée sur les résultats, dans l'esprit du partenariat établi lors de la Conférence de Paris sur les bassins forestiers le 11 mars dernier.

Les interventions soutenues par le FFEM sont pertinentes avec les priorités et objectifs des bénéficiaires et/ou des pays d'intervention et répondent à leurs besoins en termes de développement durable.

Enfin, les objectifs et priorités poursuivis par domaine d'intervention sur la période 2006-2009 ont été alignés, pertinents et cohérents avec les objectifs français en matière de développement économique et social durable et de protection de l'environnement, mais également avec les objectifs français d'APD.

### ***3.2.1. Domaines d'intervention du FFEM et enjeux environnementaux mondiaux (J2.1)***

#### ***3.2.1.1. Domaines d'intervention du FFEM***

Le FFEM a pour objectif le financement de projets et programmes à finalité économique et sociale présentant des synergies entre le développement des pays bénéficiaires et l'environnement mondial. Il appuie des interventions dans six domaines d'intervention distincts relatifs à la biodiversité, au climat, aux eaux internationales, à la dégradation des terres, aux Polluants organiques persistants (POP) et à l'ozone. Les axes thématiques fondamentaux du FFEM, correspondant à la protection de Biens publics mondiaux (BPM), ont été réaffirmés dans le dernier Cadre de programmation stratégique (CPS) 2009-2010 :

- la lutte contre les changements climatiques, avec entre autres une spécificité pour l'adaptation ;
- la préservation et la gestion de la biodiversité et des ressources naturelles ;
- la protection des eaux internationales continentales et marines ;
- la lutte contre la dégradation des terres, y compris la désertification et la déforestation, en renforçant l'approche intégrée avec l'agriculture des zones concernées ;
- la lutte contre les polluants chimiques, en particulier les POP.

La protection de la couche d’ozone stratosphérique est traitée de manière spécifique par le Secrétariat du FFEM, selon les procédures du FMPM et n’est donc pas comptabilisée dans les objectifs et répartitions des interventions par domaine.

Les projets transversaux ou présentant des spécificités liées à différents domaines d’intervention qui étaient classés avant 2007 dans le domaine désigné « fenêtre mixte », sont depuis classés en fonction du domaine prédominant d’intervention.

Les objectifs par domaine, bisannuels et fixés depuis 2005 dans les CPS, ont évolué ces dernières années avec une part croissante attribuée à la lutte contre les changements climatiques. Cette évolution a été adoptée lors du COPII du 27 novembre 2008.<sup>8</sup> Les objectifs d’engagement par domaine thématique fixés lors des CPS 2005-2006, 2007-2008 et 2009-2010 sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 7 - Objectifs d’engagement par domaine d’intervention (sur la base d’engagements bisannuels de 40 M€)**

	Objectifs en % pour les exercices 2005-2006	Objectifs en % pour les exercices 2007-2008	Objectifs en % pour les exercices 2009-2010
<b>BD</b>	38%	35 – 50%	32 – 41%
<b>CC</b>	37%	27 – 37%	32 – 41%
<b>Eaux</b>	21%	10 – 20%	10 – 20 %
<b>POP/Degrad</b>	4%	8 – 15%	8 – 15 %

Dans ce tableau, BD réfère au domaine de la biodiversité, CC au domaine des changements climatiques, Eaux au domaine des eaux internationales, et POP/Degrad aux domaines de Polluants organiques persistants et de la Dégradation des terres.

Source : FFEM. Cadre de programmation stratégique 2007-2008. Paris. 2007, et FFEM. Cadre de programmation stratégique 2009-2010. Paris. 2009.

Sur la période 2006-2009, le FFEM a engagé 60 nouvelles interventions (56 interventions ont été engagées sur la période 2002-2005), représentant en termes de volume financier 67 561 000 € (63 317 880 € ont été engagés sur la période 2002-2005) qui ont été répartis par domaine d’intervention de la façon suivante :

**Tableau 8 - Répartition des engagements financiers en € par domaine d’intervention entre 2002 et 2009**

	BD		CC		Eaux		POP/Degrad		TOTAL	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%		
2002	7798000	66	1236600	10	2853000	24	0	0	11887600	100
2003	3792280	35	3750000	34	3344000	31	0	0	10886280	100
2004	12799000	62	3850000	19	2400000	12	1470000	7	20519000	100
2005	13425000	67	4000000	20	800000	4	1800000	9	20025000	100
2006	6797000	41	4950000	30	3000000	18	2000000	12	16747000	100
2007	6464000	39	6810000	41	1700000	10	1500000	9	16474000	100
2008	6600000	36	5800000	31	4100000	22	2000000	11	18500000	100
2009	4790000	30	6400000	40	2100000	13	2550000	16	15840000	100
<b>Total 2002-2005</b>	<b>37814280</b>	<b>60</b>	<b>12836600</b>	<b>20</b>	<b>9397000</b>	<b>15</b>	<b>3270000</b>	<b>5</b>	<b>63317880</b>	<b>100</b>
<b>Total 2006-2009</b>	<b>24651000</b>	<b>36</b>	<b>23960000</b>	<b>35</b>	<b>10900000</b>	<b>16</b>	<b>8050000</b>	<b>12</b>	<b>67561000</b>	<b>100</b>

Dans ce tableau, BD réfère au domaine de la biodiversité, CC au domaine des changements climatiques, Eaux au domaine des eaux internationales, et POP/Degrad aux domaines de Polluant organiques persistants et de la Dégradation des terres.

Source : Base de données projets du FFEM – « projets engagés au 31 décembre 2009 »

En croisant les objectifs que s’était fixés le FFEM par domaine d’intervention et les engagements effectifs par domaine qui ont été approuvés, il est possible de conclure que sur la période 2006-2009, le FFEM a tenu ses objectifs avec des ratios s’inscrivant dans les fourchettes qu’il s’était fixées.

<sup>8</sup> FFEM. Procès-verbal de la réunion du Comité de pilotage du 27 novembre 2008. Paris. 2008. p.3

### **3.2.1.2. Enjeux environnementaux mondiaux**

Lors de sa publication sur l'avenir de l'environnement mondial, GEO-4 – l'environnement au service du développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)<sup>9</sup> définissait les changements suivants au niveau régional et mondial : (i) le réchauffement de la surface de la Terre ; (ii) la mort prématurée dans le monde chaque année de plus de deux millions de personnes à cause de la pollution atmosphérique intérieure et extérieure ; (iii) la taille de plus en plus importante du « trou » de la couche d'ozone stratosphérique au-dessus de l'Antarctique ; (iv) l'utilisation non durable des sols et leur dégradation croissante ; (v) la diminution de la disponibilité en eau douce par habitant à l'échelle mondiale ; (vi) l'exploitation sévère des écosystèmes aquatiques menaçant l'avenir des approvisionnements en nourriture et de la biodiversité ; et (vii) la diminution de la grande majorité des espèces du point de vue de leur répartition, de leur abondance, ou des deux.

Au regard de ces changements environnementaux et des défis qui les accompagnent, il est possible de conclure que les domaines thématiques des interventions que soutient le FFEM sont pertinents et cohérents. En effet, ces domaines répondent directement à la majorité de ces changements, via la lutte contre le changement climatique (et donc la lutte également contre la pollution atmosphérique), la protection de la biodiversité et par conséquent la préservation de la répartition et de l'abondance des différentes espèces animales et végétales (incluant la biodiversité aquatique), la lutte contre la dégradation des sols et par conséquent la promotion de leur utilisation durable, et enfin la protection de la couche d'ozone stratosphérique via la gestion de la part bilatérale française au FMPM.

### **3.2.1.3. Domaines d'intervention du FEM**

Le FEM quant à lui appuie des projets dans six domaines d'intervention distincts : la biodiversité, le changement climatique, les eaux internationales, la dégradation des sols, l'ozone et les POP. Sous FEM-4 (reconstitution du FEM pour 2006-2010), la répartition des interventions par domaine sur la période 2006-avril 2008 a été la suivante : les interventions soutenues dans le domaine de la biodiversité ont représenté 16 % des interventions totales, dans le domaine des changements climatiques elles ont représenté 20 %, dans le domaine des eaux internationales 13 %, dans celui de la dégradation des sols 13 %, et celui des POP 10 %. Les 29 % restants représentent des interventions dites « multiples ».<sup>10</sup>

Les domaines d'intervention du FFEM sont donc similaires à ceux du FEM et sont donc, dans un esprit de complémentarité et d'harmonisation, pertinents et cohérents avec ceux du FEM.

### **3.2.1.4. Pertinence des domaines d'intervention du FFEM**

Enfin, la majorité des personnes interviewées dans le cadre de ce processus d'évaluation s'accorde pour dire que les domaines d'intervention actuels du FFEM sont pertinents et cohérents, notamment avec le concept de développement durable mais également avec les grands enjeux environnementaux mondiaux. Le FFEM doit donc poursuivre ses appuis au sein de ces six domaines d'intervention tout en créant des liens et des ponts entre les différentes thématiques, et notamment le climat et la biodiversité. Le FFEM devrait s'assurer de créer davantage de transversalités et de convergences entre ces six domaines d'intervention et les enjeux internationaux de développement tels que l'alimentation, les enjeux de migration et notamment les migrations liées à la dégradation de l'environnement, la santé, la pauvreté mais également les liens entre patrimoine culturel et patrimoine naturel.

Bien que la question de l'importance du soutien du FFEM à des interventions dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques ait été soulevée, la majorité des interviewés ont insisté sur le fait que ces interventions ne devaient pas s'inscrire au détriment d'initiatives liées à la protection de la biodiversité. Le FFEM a une importante plus value et expertise dans ce domaine et doit continuer à appuyer des initiatives liées à la préservation de la biodiversité. De plus, d'importants volumes financiers devraient être disponibles dans les années à venir pour financer des initiatives dans le domaine du climat (même si ces

<sup>9</sup> PNUE. *Avenir de l'environnement mondial. GEO4 – l'environnement au service du développement. Résumé pour les décideurs.* Nairobi. 2007

<sup>10</sup> DGTPE. *SEE et Baastel. Evaluation de la dotation de la France au fonds pour l'environnement Mondial.* Paris. 2009. p.26

volumes ne répondent pas encore à tous les défis que pose cette question des changements climatiques), alors que les financements orientés vers des initiatives de protection de la biodiversité auraient plus tendance à stagner, voire décroître. Il est donc important que le FFEM poursuive ses appuis à cette thématique. La répartition à des niveaux équivalents entre des interventions de lutte contre les changements climatiques et de préservation de la biodiversité est un compromis adéquat.

Dans le domaine relatif aux changements climatiques, bien que la tendance évolue, le FFEM appuie un peu plus d'initiatives liées à des programmes de promotion de l'efficacité énergétique ou d'énergies renouvelables, que d'initiatives relatives au domaine de l'adaptation. De l'avis de plusieurs interviewés et des évaluateurs, et suite à la revue des priorités internationales émergentes, il semble que le FFEM ait un rôle important à jouer au niveau de cette thématique et qu'au sein de ce domaine d'intervention changements climatiques il doive appuyer plus d'interventions liées à l'adaptation aux impacts potentiels qui y sont liés. Bien que la thématique de l'adaptation soit transversale et multisectorielle, elle est encore assez récente et inexplorée, avec un potentiel d'innovation qui reste donc très fort. Le FFEM y a ainsi un rôle pilote potentiellement important à jouer. Un premier bilan des initiatives pilotes engagées par le FFEM pourrait permettre d'en tirer des leçons et des bonnes pratiques et ainsi de poursuivre à des niveaux plus importants sur cette thématique.

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), lors de sa réunion de juin 2009, a rappelé que l'aide française s'efforcera de répondre aux vulnérabilités des pays du Sud aux facteurs environnementaux et qu'un accent particulier sera mis sur la protection du climat, avec des actions concrètes dans le domaine de la forêt notamment<sup>11</sup>. Lors du sommet de Copenhague, l'Australie, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, le Japon et la Norvège se sont engagés à verser 3,5 milliards de dollars sur 3 ans afin de juguler la déforestation. Ils ont été rejoints par l'Allemagne, l'Espagne, la Slovénie et la Commission européenne. De plus, la France a accueilli le 11 mars 2010 la Conférence internationale sur les grands bassins forestiers à laquelle étaient représentés 54 pays, représentatifs des grands bassins forestiers mondiaux et des principaux pays donateurs sur la forêt. Ces pays étaient réunis pour mettre en œuvre le mécanisme international pour la réduction des émissions de carbone issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD+).

Le FFEM possède aujourd'hui une expertise dans ce domaine des forêts qu'il peut aisément mobiliser afin d'avoir un réel effet levier, et ainsi répondre aux engagements de la France en la matière (cf. Encadré 1 ci-contre). Bien que cette thématique des forêts soit transversale car liée à la protection de la biodiversité, mais également à la lutte contre la dégradation des sols et à la lutte contre les changements climatiques via des

#### **Encadré 1 – La coopération française et la gestion durable de forêts**

L'appui du FFEM, de l'AFD et du MEEDDM, en faveur d'une exploitation durable des forêts des pays d'Afrique centrale est constant depuis 15 ans. Cet appui a principalement été axé sur la gestion durable des concessions d'exploitation forestière au Cameroun, au Congo, au Gabon, et en République Centre Africaine. Des projets ont également été identifiés en République Démocratique du Congo (RDC), en relation avec le processus de conversion des permis forestiers en concessions forestières.

Les financements du FFEM, du MEEDDM et de l'AFD ont contribué à la réalisation de plans d'aménagement pour la gestion durable de plus de 15 millions ha représentant 40% des forêts effectivement aménagées ou en cours d'aménagement.

Depuis 2006, les initiatives suivantes ont notamment été appuyées :

- Protection de la forêt humide de Gola en Sierra Leone ;
- Gestion communautaire de la biodiversité de la forêt de Lomako et de sa périphérie en RDC ;
- Extension aux petits permis forestiers de la dynamique d'aménagement durable au Gabon ;
- Gestion durable des forêts communales au Cameroun et plus récemment au Bénin ;
- Gestion durable des forêts du plateau des Guyanes ;
- Appui à la gestion durable des forêts du bassin du Congo et du bassin amazonien brésilien ;
- Adaptation des écosystèmes forestiers africains au changement climatique (stade identification) ;
- Appui à l'éco-certification des concessions forestières en Afrique centrale (stade identification)

<sup>11</sup> MAEE. *CICID Juin 2009 – Relevé de Conclusions*. Paris. 2009

mécanismes tels que le mécanisme REDD, elle est aujourd'hui intégrée au domaine de la biodiversité au sein du FFEM. Cet aspect de transversalité, mais également les engagements pris par la France, posent une question sur l'opportunité de créer un nouveau domaine ou un sous-thème spécifique à la gestion et protection durables des forêts.

### 3.2.2. Cohérence avec les besoins de développement durable des bénéficiaires (J2.2)

Comme mentionné plus tôt, les objectifs environnementaux recherchés par les projets soutenus par le FFEM doivent s'inscrire dans une démarche plus globale de développement économique et social durable.

Ce caractère de contribution au développement économique et social durable constitue un critère d'éligibilité des projets. Il est précisé dans le Guide d'élaboration de la FIP que « le FFEM contribue au financement de projets concourant au développement économique et social des pays dans lesquels il intervient. Ceci signifie que le FFEM n'intervient pas *a priori* dans des projets ou activités exclusivement orientés vers la protection de l'environnement. [...] La fiche devra précisément indiquer quelles sont les incidences du projet dans son ensemble sur l'économie de la zone ou du pays considéré. »<sup>12</sup>

#### Encadré 2 – Exemples tirés des évaluations ex-post d'initiatives soutenues par le FFEM et cohérentes avec les besoins des bénéficiaires

Le projet « Aménagement du Parc Marin de la baie de Mnazi et de l'estuaire de la Ruvuma » s'inscrivait dans une stratégie internationale de création d'un réseau d'Aires marines protégées (AMP) dans l'Océan Indien.

Le projet de préservation des ressources halieutiques par les communautés de pêcheurs au Sénégal a soutenu cinq AMP dont la localisation couvre des situations très variées représentant bien la diversité marine sénégalaise. Trois d'entre elles correspondent à des zones de biodiversité d'intérêt régional.

Le projet de gestion transfrontalière du bassin de la Körös/Crisuri en Roumanie et Hongrie, était pleinement en ligne avec les priorités des pays et du bassin du Danube. Le choix du sous-bassin Körös-Crisuri en tant que bassin pilote et celui des parties prenantes locales se sont également avérés pertinents.

Les promoteurs du projet d'efficacité énergétique dans la construction en Afghanistan ont su s'insérer très rapidement dans les fenêtres d'opportunité présentées par les évolutions de la situation politique. L'efficacité énergétique dans la construction, finalité du projet soutenu par le FFEM, s'inscrit dans la priorité stratégique transversale sur l'environnement de l'IANDS (*Interim Afghanistan National Development Strategy*). Les secteurs d'application retenus (santé et éducation) correspondent à deux des huit piliers de la stratégie nationale de développement qui prévalaient lors de l'instruction du projet, et ont continué de l'être jusqu'à présent. Enfin, l'objectif du projet de développer l'utilisation de matériaux produits localement est en phase avec le grand besoin de création d'emplois de l'Afghanistan.

De plus, lors du processus d'instruction des projets, une étude de faisabilité est dans la majorité des cas conduite et doit s'assurer que le projet réponde bien aux attentes des bénéficiaires et du pays d'intervention en termes de protection de l'environnement et de développement économique et social.

Un autre principe du FFEM réside dans le fait que ses financements viennent en complément de financements apportés par le(s) bénéficiaire(s) et les autres partenaires. Le FFEM finance une part minoritaire des coûts des projets (ne dépassant pas 50% du financement des projets) et ne finance pas d'une manière générale les coûts récurrents, ni les coûts de fonctionnement d'institutions ou d'organismes.<sup>13</sup> Cet aspect contribue en théorie et dans la majorité des cas, à ce que les interventions soutenues par le FFEM répondent à des besoins exprimés par les bénéficiaires. Ces règles de cofinancement constituent, par ailleurs, généralement des conditions suspensives au premier versement des fonds dans les conventions de financement, contribuant à lui garantir une meilleure implication des bénéficiaires et partenaires.

La revue des évaluations rétrospectives et ex-post conduites entre 2006 et 2009 montre que la pertinence des projets avec les contextes nationaux et les besoins des bénéficiaires est généralement bonne et que les objectifs des projets s'inscrivent en général dans des stratégies nationales ou internationales.

<sup>12</sup> FFEM. *Outil. Guide d'élaboration de la fiche d'identification d'un projet FFEM. Outil: U014. Version : 01 du 30/01/2001.* pp. 3-5

<sup>13</sup> FFEM. *Cadre de programmation stratégique 2009-2010.* Paris. 2009. p. 9

La majorité des personnes ayant complété le questionnaire en ligne relatif à la gestion opérationnelle du FFEM confirme que les projets soutenus par le FFEM sont pertinents avec les objectifs en termes de développement durable de leurs organisations, 38% des répondants les jugeant pertinents et 54% très pertinents. La majorité de ces personnes confirme également que ces projets sont pertinents avec les objectifs en termes de développement durable des pays d'intervention.

### 3.2.3. Alignement avec les objectifs français de développement économique et social durable et de protection de l'environnement (J2.3.)

#### 3.2.3.1. Objectifs et priorités des domaines d'intervention du FFEM

Pour chaque domaine, les objectifs et priorités que le Fonds a poursuivis sur la période 2006-2009 sont présentés dans le tableau 9 ci-dessous.

**Tableau 9 - Priorités et objectifs par domaine d'intervention poursuivis sur la période 2006-2009**

Priorités et objectifs sur la période 2006-2009	
<b>BD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire émerger des idées novatrices et de nouveaux acteurs, mais avec une certaine souplesse sur le critère d'innovation ;</li> <li>• Se concentrer sur l'exploitation durable des ressources naturelles, sur leur valorisation économique et tout particulièrement sur l'efficacité de la gestion des aires protégées (terrestres et marines) ainsi que de leur périphérie ;</li> <li>• Hors des aires protégées, soutenir des approches de gestion communautaire ou par des collectivités locales ;</li> <li>• Promouvoir l'exploitation des forêts, en mesurer les résultats sur la biodiversité animale et végétale, étendre le dispositif à des concessions de petite taille et déboucher sur des certifications ;</li> <li>• Soutenir les Aires Marines Protégées (AMP) impliquant les pêcheurs, en mesurer les résultats et en diffuser les enseignements et meilleures pratiques, suivre la biodiversité marine ;</li> <li>• Généraliser les approches d'aménagement du territoire au travers de changements d'affectation des espaces, de modification de leur mode de gouvernance, de leur gestion à l'échelle du paysage, de zonage et de règles des différents usages, d'établissement de corridors de protection dans de nouvelles zones ;</li> <li>• Explorer de nouvelles thématiques, notamment : la mise en œuvre du Traité international sur les ressources génétiques agricoles, la conservation des espèces cultivées ou des races élevées, les AMP de statut international hors zone économique exclusive, le développement de fonds fiduciaires pour la protection de la biodiversité en Afrique, la rémunération des services environnementaux et les études d'évaluation du capital naturel, la biosécurité et la réglementation des Organismes vivants génétiquement modifiés (OGM), et enfin des interventions sur quelques espèces spécialement menacées qui justifient des programmes d'actions spécifiques.</li> </ul>
<b>CC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poursuivre et étendre les interventions du FFEM vers les pays émergents dans des configurations nouvelles avec les ONG, les banques de développement régionales et locales ;</li> <li>• Intensifier les efforts en Afrique en matière de lutte contre les changements climatiques, à travers des projets d'adaptation ou d'atténuation y compris la séquestration biologique de carbone ;</li> <li>• Mettre en place des stratégies de lutte contre les changements climatiques dans les pays aux niveaux national et/ou régional ;</li> <li>• S'intéresser à de nouvelles thématiques comme celles de l'adaptation, du transfert des technologies propres ou encore celles des croisements et des synergies entre les différentes thématiques de l'environnement mondial ;</li> <li>• S'intéresser aux énergies renouvelables locales et leur valorisation y compris les rendements ;</li> <li>• Promouvoir l'approche « ville durable » en intégrant différentes thématiques déjà soutenues ;</li> <li>• Faciliter l'intégration dans les projets de développement des outils financiers des mécanismes de Kyoto (Mise en œuvre conjointe -MOC et Mécanisme de développement propre -MDP) ;</li> <li>• Améliorer les relations et l'implication des acteurs socio-économiques français dans les actions du FFEM ;</li> <li>• Participer aux initiatives européennes et internationales dans ce domaine.</li> </ul>

<b>Eaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La gestion des hydro systèmes nationaux et internationaux - construction ou soutien aux institutions de gestion participative des ressources, amélioration des dispositifs de collecte et d'échanges des données et développement d'outils d'aide à la décision ;</li> <li>• La gestion des bassins versants ;</li> <li>• La gestion des pollutions marines ;</li> <li>• La gestion des zones côtières ;</li> <li>• La gestion des pêcheries ;</li> <li>• La gestion de la haute mer.</li> </ul>
<b>Degr</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie de niches ou d'opportunités complémentaires des autres conventions et des actions mises en œuvre par les acteurs majeurs dans ce domaine, bilatéraux et multilatéraux ;</li> <li>• Zone d'intervention prioritaire représentée par les états membres de l'Observatoire du Sahara et du Sahel (zone ZSP) ;</li> <li>• Appui au développement de systèmes de productions agricoles durables (agriculture de conservation, pastoralisme, économie d'eau) ;</li> <li>• Appui aux initiatives locales (bois de feu, aménagement de bassins versants, gestion des forêts sèches) ;</li> <li>• Appui à la gestion des ressources naturelles en rapport avec la dégradation des terres.</li> </ul>
<b>POP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechercher, en cohérence avec la stratégie des conventions Rotterdam, Stockholm, ainsi que celle du FFEM, à appuyer des projets pilotes ou emblématiques dans ses propres zones d'intervention ;</li> <li>• Appuyer des projets assurant une bonne visibilité du FFEM</li> <li>• S'appuyer sur les savoir-faire français (gestion/élimination des produits dangereux, traitement des pesticides, etc.) et leur diffusion.</li> </ul>

*Dans ce tableau, BD réfère au domaine de la biodiversité, CC au domaine des changements climatiques, Eaux au domaine des eaux internationales, et POP/Degr aux domaines de Polluant organiques persistants et de la Dégradation des terres.*

*Source : FFEM. Cadre de programmation stratégique 2007-2008. Paris. 2007, et FFEM. CPS 2009-2010. Paris. 2009.*

### **3.2.3.2. La Stratégie Nationale de Développement Durable**

La première Stratégie nationale de développement durable française (SNDD) a été élaborée en 2003. Comme mentionné dans l'évaluation précédente, sa section portant sur l'intégration des objectifs du développement durable dans les instruments de l'aide française (IA5) indiquait l'objectif « d'orienter l'action du FFEM vers des projets de développement durable ». <sup>14</sup> Un projet de nouvelle SNDD pour la période 2009-2013 a été soumis en 2009 au Conseil économique, social et environnemental (CESE), et a fixé les choix stratégiques relatifs au défi clé n°7 – défis environnementaux en matière de développement durable et de pauvreté dans le monde suivants : (i) promouvoir le renforcement de la gouvernance mondiale en matière de développement durable, dans ses trois dimensions, sociale, économique et environnementale ; (ii) contribuer à la sécurité alimentaire et énergétique ; (iii) renforcer l'effort de solidarité dans une logique de développement durable ; (iv) lutter contre le changement climatique et ses effets sur les populations ; et (v) promouvoir le respect des droits de l'Homme.

Les objectifs poursuivis pour chaque domaine d'intervention du FFEM sont pertinents et cohérents avec les choix stratégiques proposés par le défi clé pour lequel le FFEM peut contribuer. Les objectifs des domaines d'intervention biodiversité et changements climatiques sont pertinents avec les choix stratégiques (ii), (iii) et (iv) relatifs au défi clé n°7 de la SNDD.

### **3.2.3.3. La Charte de l'Environnement**

La Charte de l'Environnement a été promulguée le 1<sup>er</sup> mars 2005. Il s'agit d'un texte à valeur constitutionnelle consacrant les droits de l'Homme et de la société dans son environnement et promulguant pour ce faire dix articles. Le neuvième article stipule : « La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement ». <sup>15</sup>

<sup>14</sup> ERNST & YOUNG. *Évaluation du Fonds Français pour l'Environnement Mondial. Rapport Final*. Paris. 2006. p.18

<sup>15</sup> CONGRES DU PARLEMENT. *Projet de Loi Constitutionnelle relative à la Charte de l'Environnement*. Paris. 2004

De par l'objectif du domaine d'intervention du FFEM relatif à la biodiversité de faire émerger des idées novatrices et de nouveaux acteurs et de par celui du domaine d'intervention relatif aux changements climatiques de s'intéresser à de nouvelles thématiques comme celle de l'adaptation, du transfert des technologies propres, ces domaines d'intervention s'inscrivent dans les principes de cette Charte.

#### ***3.2.3.4. Le Grenelle de l'Environnement***

Le Grenelle de l'environnement a consisté en l'organisation de quatre tables rondes qui se sont déroulées les 24, 25 et 26 octobre 2007. Elles ont permis de dégager les grands axes d'action pour l'ensemble des thématiques suivantes : (i) lutter contre le changement climatique ; (ii) préserver et gérer la biodiversité et les milieux naturels ; (iii) préserver la santé et l'environnement tout en stimulant l'économie ; et (iv) instaurer une démocratie écologique.

Pour la thématique de la lutte contre le changement climatique, les axes d'action qui ont été dégagés sont les suivants : une accélération très volontariste des progrès sur le bâtiment ; un changement drastique de stratégie dans les transports ; un urbanisme plus efficace et plus équitable ; une réduction des consommations en énergies et du contenu en carbone de la production ; une nouvelle impulsion à la recherche et l'élaboration d'un plan d'adaptation au changement climatique.

Les objectifs du FFEM au niveau du domaine d'intervention relatif aux changements climatiques sur la période 2006-2009 ont été pertinents et cohérents avec ces axes d'action, notamment en ce qui a trait à la promotion de l'approche « ville durable » en intégrant différentes thématiques déjà soutenues par le Fonds comme l'efficacité énergétique dans l'habitat, les transports urbains, les déchets et l'énergie, et l'urbanisme.

Pour la thématique de la préservation et de la gestion de la biodiversité et des milieux naturels, les axes d'action qui ont été dégagés sont les suivants : arrêter la perte de biodiversité et conforter la richesse du vivant ; retrouver une bonne qualité écologique des eaux et en assurer le caractère renouvelable ; identifier des agricultures diversifiées, productives et durables ; développer un cadre rigoureux et transparent pour les OGM et les biotechnologies.

Les objectifs et priorités relatives au domaine d'intervention concernant la protection de la biodiversité sur la période 2006-2009 ont été pertinents avec ces axes d'action, notamment en ce qui a trait à l'exploitation durable des ressources naturelles et leur valorisation économique, la mise en œuvre du Traité international sur les ressources génétiques agricoles, la conservation des espèces cultivées ou des races élevées et enfin la biosécurité et la réglementation des OGM.

#### ***3.2.3.5. La Stratégie Nationale pour la Biodiversité***

Conformément à l'engagement pris à l'issue du Grenelle Environnement de renforcer la Stratégie nationale pour la biodiversité, le Gouvernement a adopté le 24 avril 2009 la programmation 2009-2010 de ses plans d'action sectoriels en faveur de la biodiversité. L'objectif principal est de "stopper la perte de biodiversité d'ici 2010" par trois voies : (i) conserver la diversité du vivant (gènes, espèces, habitats) ; (ii) maintenir et développer la "trame écologique" (continuité et surface des milieux peu artificialisés) ; et (iii) promouvoir le bon fonctionnement des écosystèmes.<sup>16</sup>

La stratégie fixe quatre axes d'action pour atteindre ces objectifs : se mobiliser pour la conservation de la biodiversité ; reconnaître les valeurs de la diversité biologique et les services qu'elle rend afin d'adopter des politiques et des comportements responsables au regard de la conservation de la biodiversité ; intégrer la conservation de la biodiversité dans l'ensemble des politiques publiques nationales, européennes et internationales par la mise en œuvre des plans d'action sectoriels dans les domaines d'activité et d'action publique ayant le plus fort impact sur la biodiversité ; et accroître la connaissance scientifique opérationnelle et mettre au point une information publique fiable et transparente.

Les priorités et objectifs fixés pour la période 2006-2009 pour le domaine d'intervention du FFEM relatif à la biodiversité étaient pertinents avec ces quatre axes d'action. Les objectifs liés à la rémunération des services environnementaux et les études d'évaluation du capital naturel, et à la généralisation des approches d'aménagement du territoire au travers de changements d'affectation des espaces, de

<sup>16</sup> MEEEDDM. *Rapport d'activité 2008. Stratégie Nationale pour la Biodiversité*. Paris. 2008

modification de leur mode de gouvernance, de leur gestion à l'échelle du paysage, de zonage et de règles des différents usages, étaient particulièrement cohérents avec les quatre axes d'action de cette stratégie.

### ***3.2.3.6. Le Plan Climat Français et la Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique***

Le Plan Climat français s'est engagé, dans le cadre du paquet énergie climat de l'Union Européenne, à réduire de 14 % entre 2005 et 2020 les émissions de Gaz à effet de serre (GES) au niveau national des secteurs non soumis au système de quotas.

Le Plan climat confirme également la haute priorité accordée à la coopération pour un développement plus sobre en émissions de GES. La France a confirmé sa contribution à l'engagement pris par l'Union Européenne avec cinq autres partenaires de porter à 410 M USD supplémentaires par an, à partir de 2005, les financements pour le climat dans les PED.

En parallèle à ce Plan climat, le FFEM a participé à l'élaboration d'un guide pratique pour aider les porteurs de projet à mieux comprendre les mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto et à s'approprier la mécanique juridique et institutionnelle sous-jacente. Cette participation s'inscrit dans son objectif de faciliter l'intégration dans les projets de développement des outils financiers des mécanismes de Kyoto (MOC et mécanisme de développement propre-MDP).

De plus, le 13 novembre 2006, une stratégie nationale d'adaptation au changement climatique a été adoptée à la suite d'une large concertation, menée par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC). Quatre grandes finalités y sont identifiées : (i) la nécessité d'agir pour la sécurité et la santé publique ; (ii) la prise en compte des aspects sociaux et des inégalités devant le risque ; (iii) la limitation des coûts et la possibilité de tirer parti des avantages ; (iv) la préservation du patrimoine naturel. De par son objectif de s'intéresser à de nouvelles thématiques comme celles de l'adaptation, du transfert des technologies propres ou encore celles des croisements et des synergies entre les différentes thématiques de l'environnement mondial, le FFEM s'inscrit dans cette stratégie nationale d'adaptation au changement climatique.

### ***3.2.3.7. Stratégie Française de Lutte contre la Désertification et la Dégradation des Terres***

La Stratégie française de lutte contre la désertification et la dégradation des terres a été établie sous l'égide du MAEE et actualisée en 2007. Elle présente notamment les moyens de la coopération française au service de la lutte contre la désertification.

Le FFEM a participé à l'élaboration de cette stratégie et les objectifs et priorités poursuivis sur la période 2006-2009 pour le domaine d'intervention relatif à la dégradation des terres s'inscrivaient dans ce cadre.

### ***3.2.4. Alignement avec les priorités et objectifs de l'APD française (J2.4.)***

Les axes prioritaires de la politique française d'APD et, d'une manière plus générale, la doctrine française en matière de coopération sont définis par le CICID. Les conclusions des réunions du CICID en décembre 2002, juillet 2004 et mai 2005 ont mené à l'établissement de stratégies sectorielles dans sept domaines d'interventions dont l'eau et l'environnement.

La priorité apportée à l'Afrique par la coopération française a été affirmée par le CICID lors de sa rencontre de juin 2006 et réaffirmée à sa réunion de juin 2009 lors de laquelle le CICID a décidé que l'Afrique subsaharienne se verra allouer 60% des ressources budgétaires de l'aide. Sur la période 2006-2009, la répartition géographique des interventions du FFEM a été focalisée en priorité sur l'Afrique avec respectivement 35 interventions sur 60 engagées sur la période réalisées sur ce continent, soit 57 % du volume financier total engagé sur la période par le FFEM. La répartition géographique du FFEM est donc pertinente avec les conclusions et orientations prises par le CICID.

### ***3.2.4.1. La Stratégie environnement du CICID***

Les objectifs de cette Stratégie environnement sont les suivants :

- Contribuer à améliorer, au plan mondial, la capacité à anticiper et à gérer les défis environnementaux, ce qui passe par un système institutionnel plus cohérent à participation universelle et par la prise en compte de l'environnement dans les politiques nationales des PED ;
- Mettre en œuvre davantage de projets et programmes centrés sur la protection de l'environnement dans une perspective de développement durable ;
- S'astreindre au respect des meilleures normes et pratiques environnementales dans toutes les actions de la coopération française.

Le FFEM a été défini comme l'un des vecteurs pour contribuer à l'atteinte du premier objectif. Concernant le second objectif, le CICID a défini pour les trois secteurs suivants ces priorités :

- Lutte contre le changement climatique : le Plan climat définit l'action de la France dans la lutte contre les changements climatiques, et confirme la haute priorité accordée à la coopération pour un développement plus sobre en émissions de gaz carbonique.
- Biodiversité :
  - (i) Les aires protégées des écosystèmes terrestres les moins bien représentés parmi lesquelles les forêts tropicales humides, forêts sèches, forêts méditerranéennes, savanes soudano-sahéliennes et zones humides, et
  - (ii) Les aires protégées marines et littorales qui sont trop peu développées au niveau mondial.
- La lutte contre la désertification et la dégradation des terres : l'APD française contribuera à la mise en œuvre de la convention désertification par des projets bénéficiant en priorité aux populations concernées.

Les objectifs et priorités poursuivis par les domaines biodiversité, changement climatique et dégradation des terres du FFEM sur la période 2006-2009 ont été pertinents avec les priorités définies par le CICID.

### ***3.2.4.2. La Stratégie eau et assainissement du CICID***

La stratégie eau et assainissement du CICID définit les priorités suivantes :

- L'assainissement, sans réduire pour autant l'effort sur l'accès à l'eau potable ;
- L'accès aux services des populations défavorisées, en milieu rural, semi-urbain et urbain ;
- La gestion des ressources en eau, notamment l'épuration et les économies d'eau ;
- L'accroissement des crédits d'études pour anticiper la préparation des nouveaux projets.

Des actions d'accompagnement ont également été définies dans cette stratégie, notamment inciter les gouvernements à définir des politiques nationales de l'eau ; organiser une gestion concertée et durable de la ressource rare en eau ; promouvoir des principes internationaux d'accès et de bonne gouvernance ; impliquer les acteurs locaux ; diversifier les instruments de financements susceptibles d'avoir un effet de levier sur les ressources mobilisables ; développer des multi-partenariats pour améliorer la gestion des services et favoriser l'accès des populations les plus défavorisées.

Les priorités et objectifs poursuivis par le FFEM concernant le domaine d'intervention eaux internationales étaient pertinents avec les priorités de cette stratégie eau et assainissement du CICID mais également avec les actions d'accompagnement qui ont été définies. Les objectifs liés à la gestion des hydro systèmes nationaux et internationaux à travers la construction et le soutien des institutions de gestion participative des ressources, et à la gestion des bassins versants étaient particulièrement cohérents avec cette stratégie.

**Question 3. Les activités du FFEM et les interventions soutenues ont-elles permis l'atteinte des objectifs, résultats et impacts escomptés ? (Efficacité/Effectivité et Impact)**

Les activités du FFEM et les interventions ont permis d'atteindre les objectifs escomptés. Le FFEM a été efficace en termes d'atteinte des objectifs escomptés au niveau de la répartition thématique et au niveau des objectifs par domaine d'intervention. En revanche, le niveau d'allocation prescrit pour l'Afrique et la Méditerranée a été surpassé.

En termes de résultats et d'impacts, bien qu'il soit difficile d'obtenir une image complète de l'atteinte des résultats et des impacts en raison d'un non-suivi systématique de celle-ci par le FFEM, les interventions ont permis d'atteindre de nombreux résultats et impacts dans les différents domaines d'intervention.

Dans le domaine de la biodiversité, ces résultats et impacts incluent la promotion d'une exploitation durable des ressources naturelles et leur valorisation économique, l'exploitation durable de forêts, la création de nombreuses AMP, la réflexion sur de nouveaux outils de financement innovants et l'émergence et le renforcement dans les pays bénéficiaires de nouveaux acteurs issus de la société civile.

Dans celui des changements climatiques, ils incluent la promotion de l'efficacité énergétique, l'utilisation d'énergies renouvelables et la séquestration naturelle de carbone dans de nombreux pays, la promotion du concept de « ville durable », l'intégration dans les projets de développement d'outils financiers des mécanismes de Kyoto, et le renforcement des capacités d'adaptation aux impacts des changements climatiques de certains pays et organisations.

Dans celui des eaux internationales, ils incluent le renforcement de la collaboration entre des Etats qui partagent un bassin hydraulique, la construction ou le soutien aux institutions de gestion participative des ressources, l'amélioration des dispositifs de collecte et d'échanges des données, l'amélioration de la gestion des pollutions marines et de la gestion des pêcheries, la préservation et la restauration d'écosystèmes marins, et l'appui à la mise en œuvre des conventions qui réglementent les déversements et rejets d'hydrocarbures.

Dans celui de la dégradation des terres, ils incluent l'appui à des systèmes de production agricole durables, l'aménagement et la restauration de terres. Enfin, dans celui des POP, les résultats et impacts atteints incluent un appui à l'élimination et à la prévention de la résurgence des stocks de pesticides obsolètes au Mali et à la gestion écologiquement rationnelle des biphényles polychlorés en Afrique de l'Ouest.

Les interventions soutenues par le FFEM ont également contribué au renforcement de capacités individuelles, collectives, organisationnelles, structurelles et institutionnelles de leurs bénéficiaires, notamment dans les Pays les moins avancés (PMA).

Enfin, les interventions soutenues par le FFEM ont permis de diffuser de bonnes pratiques et des connaissances, malgré qu'il n'existe pas au FFEM un système systématique de diffusion.

### **3.3.1. Atteinte des objectifs escomptés (J3.1.)**

#### **3.3.1.1. Objectifs en termes de répartition thématique**

Comme démontré plus haut, en croisant les objectifs par domaine d'intervention et les engagements effectifs par domaine qui ont été approuvés, il est possible de conclure que sur la période 2006-2009, le FFEM a tenu ses objectifs avec des ratios s'inscrivant dans les fourchettes qu'il s'était fixées par domaine.

#### **3.3.1.2. Objectifs en termes de répartition géographique**

Dans le cadre des CPS 2007-2008 et 2009-2010, le FFEM s'est fixé les objectifs géographiques suivants sur une base de capacités d'engagement annuelles de 20 M€ : 65 % des interventions qu'il soutient devront concerner l'Afrique et la Méditerranée et les 35 % restants l'Asie et le Pacifique, l'Amérique Latine et les Caraïbes et l'Europe de l'Est.

Comme mentionné plus haut, les interventions soutenues par le FFEM sur la période 2006-2009 ont suivi la répartition suivante :

- 79 % pour l'Afrique et la Méditerranée (57 % pour l'Afrique et 22 % pour la Méditerranée),
- 21 % pour le reste (14 % pour l'Asie et le Pacifique, 7 % pour l'Amérique Latine et 0 % pour l'Europe de l'Est).

Avec une répartition de 79 % du volume financier engagé sur la période 2006-2009 sur l'Afrique et la Méditerranée, l'objectif initial de 65 % pour ces régions a été dépassé (taux d'atteinte de 122 %). Inversement, de façon mécanique l'objectif fixé de 35% pour les autres géographies n'a pas été atteint (taux d'atteinte de 60 %). On note par ailleurs la faiblesse de l'attention apportée à l'Europe de l'Est puisque aucune initiative n'a été engagée en faveur de cette région géographique. Le FFEM a ainsi surpassé ses objectifs en termes d'allocation de ses interventions à l'Afrique sur la période 2006-2009.

### ***3.3.1.3. Objectifs par domaine d'intervention***

Les objectifs par domaine d'intervention du FFEM définis dans les CPS 2007-2008 et 2009-2010 ont été présentés précédemment au point 3.2.3.1.

#### Protection de la biodiversité

En termes de protection de la biodiversité, comme mentionné dans son rapport annuel 2008, « le FFEM intervient particulièrement dans des milieux fortement anthropisés par une approche d'aménagement du territoire favorable à la gestion durable des ressources naturelles et des paysages ». Les interventions soutenues par le FFEM ont contribué à promouvoir une exploitation durable des ressources naturelles et leur valorisation économique à travers l'appui à la mise en place et/ou à la gestion d'aires protégées comme celle de la Pendjari au Bénin, mais également à travers l'appui à des parcs nationaux tel que celui du Parc National du Diawling en Mauritanie ou le Pantanal du Rio Negro, et l'appui à la gestion durable de filières agricoles telle que la pêche crevette à Madagascar.

De par les interventions qu'il soutient dans les bassins forestiers du Congo et de l'Amazonie, le FFEM a permis de promouvoir une exploitation durable des forêts, tout en y valorisant les produits issus de la biodiversité. Dans le domaine de la foresterie, le FFEM a d'ailleurs également coordonné la réalisation de la publication « Foresterie Française - biens et services – biodiversité ». Les interventions qu'il a soutenues ont également permis de renforcer les dispositifs institutionnels de gestion des ressources naturelles de certains pays ou organisations.

Le FFEM a appuyé la création de nombreuses AMP, notamment au Sénégal à travers son projet d'appui à la Préservation des ressources halieutiques par les communautés de pêcheurs. Il a par ailleurs publié une étude de capitalisation en 2010 sur les projets en appui aux AMP cofinancés par le FFEM.

Il a également contribué à la réflexion sur de nouveaux outils de financement innovants pour la protection de la biodiversité, tels que les fonds fiduciaires.

Enfin, à travers son Programme des petites initiatives (PPI), il a contribué au financement de petits projets mis en œuvre par la société civile des pays bénéficiaires et a donc permis de faire émerger de nouveaux acteurs tout en contribuant à renforcer leur capacité et en promouvant une gestion rationnelle et durable des ressources naturelles.

***L'équipe d'évaluation conclut donc que le FFEM a globalement atteint les objectifs et priorités qu'il s'était fixés pour le domaine thématique de protection de la biodiversité.***

#### Lutte contre les changements climatiques

Sur le volet atténuation des émissions de GES, le FFEM appuie des projets qui promeuvent l'efficacité énergétique, tels que le projet d'efficacité énergétique dans la construction au Liban ou le projet d'efficacité thermique dans la construction et la réglementation thermique en Tunisie. Il appuie également des projets qui promeuvent l'utilisation d'énergie renouvelable, tels que le projet de développement de la production géothermique sur l'île de la Dominique, la plateforme de bioénergie en Inde, ou encore l'appui

au programme de financement des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables en Chine. Enfin il soutient des projets de séquestration naturelle du carbone, à l'instar du projet de gestion durable des forêts communales du Bénin.

Le FFEM a poursuivi et étendu ses interventions vers quelques pays émergents tels que la Chine et l'Inde, tout en développant des configurations nouvelles notamment avec des banques.

Il a également promu le concept de « ville durable » à travers notamment des projets d'appui à des transports moins polluants tels que le projet d'appui à une approche globale des transports urbains en Afrique du Sud (Tshwane), le projet d'appui au passage au quatre-temps des "zémidjans" (taxis-motos) de Cotonou (Bénin) et le projet d'appui à l'amélioration des transports urbains du Caire (Égypte).

Il a promu l'intégration dans les projets de développement d'outils financiers des mécanismes de Kyoto, dont le MDP, via par exemple le projet d'appui au montage de projets MDP dans quatre provinces de l'ouest de la Chine ou le programme incubateur des projets MDP "Africa-Assist". Le FFEM a par ailleurs participé à l'élaboration d'un guide pratique pour aider les porteurs de projet à mieux comprendre et s'approprier les mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto.

Enfin, concernant la thématique de l'adaptation, depuis peu le FFEM intervient principalement sur des projets de renforcement des capacités d'adaptation tels que le projet de renforcement de capacité en matière d'adaptation aux changements climatiques dans l'océan indien, et le projet d'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les secteurs agricole et hydraulique en Afrique de l'Ouest.

***Ainsi, le FFEM a atteint les objectifs qu'il s'était assignés concernant cette thématique de lutte contre les changements climatiques.*** Cependant, le soutien du FFEM à des projets d'adaptation est récent et limité vis-à-vis de son appui à des projets dits d'atténuation.

#### Eaux Internationales

Le portefeuille du FFEM dans le domaine des eaux internationales est partagé entre des projets portant sur les eaux continentales de surface ou souterraines et les eaux marines.

Au niveau des eaux continentales, le FFEM soutient la gestion des fleuves nationaux et internationaux, à travers la construction ou le soutien aux institutions de gestion participative des ressources, l'amélioration des dispositifs de collecte et d'échanges des données pour une meilleure connaissance des ressources en eau et le développement d'outils d'aide à la décision. Les interventions qu'il soutient ont permis de renforcer les réseaux de mesure et les systèmes de suivi hydraulique. Il a par exemple soutenu des interventions qui ont permis de renforcer la collaboration entre les États qui partagent un bassin hydraulique, tels que le projet de gestion transfrontalière du bassin du Körös en Roumanie et Hongrie ou le projet d'appui à la mise en place d'un observatoire de l'environnement du bassin du fleuve Niger. L'appui dans ce domaine des eaux continentales a également été axé sur les économies en eau d'irrigation et la gestion des bassins versants amont.

Le FFEM soutient également des initiatives axées sur la gestion des eaux souterraines, qui contrairement aux eaux de surface partagées soumises à des dispositifs de gestion transnationaux, sont traitées dans un cadre national. Il soutient la mise en place de dispositifs de gestion partagée des eaux souterraines. Il intervient en particulier dans les zones d'exploitation intensive des eaux souterraines par les populations. Par exemple le projet d'appui au Système aquifère du Sahara Septentrional (SASS) vise à améliorer les performances du système de gestion intégré des ressources en eau souterraines du SASS.

Dans le domaine des eaux marines, le FFEM soutient des actions de préservation et de restauration des écosystèmes ainsi que le renforcement des instances de gestion participative de ces milieux. Il appuie entre autres des initiatives axées sur la gestion des pollutions telluriques, tels que le programme d'action stratégique du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) qui vise à fournir un appui au PAM centré sur le renforcement des capacités nationales et la réalisation d'études de pré-faisabilité sur les principales zones critiques en matière de pollution tellurique. Le transport maritime est également un domaine d'application des appuis du Fonds, à travers l'appui à la mise en œuvre des conventions qui réglementent les déversements et rejets d'hydrocarbures, en particulier dans les pays disposant de peu de moyen pour les

mettre en œuvre, mais également l'appui à la mise en œuvre de mesures régissant le déballastage qui sont décrites dans une récente convention internationale.

Il appuie également des projets contribuant à améliorer la gestion des pollutions marines tels que le projet de définition et d'appui à la mise en œuvre d'un plan global de dépollution et de protection de la lagune de Nador, ou le projet de lutte contre l'immersion de déchets en mer Méditerranée.

Enfin, à travers des interventions comme le projet de gestion des aquifères côtiers des oasis de Gabès en Tunisie, ou encore le projet de gestion de la biodiversité marine et côtière ouest africaine et le renforcement des initiatives de conservation et de suivi dans les AMP, le FFEM soutient des initiatives qui allient la gestion des zones côtières et la gestion des pêcheries.

***A la lumière de ces éléments, l'équipe d'évaluation conclut donc que le FFEM a atteint les objectifs qu'il s'était fixés concernant le domaine d'intervention des eaux internationales.***

#### Dégradation des terres

Au niveau de ce domaine d'intervention, le FFEM soutient des initiatives qui ont permis d'appuyer des systèmes de production agricole durable, tels que le projet d'appui au développement de l'agriculture de conservation en Tunisie, ou encore le programme d'appui multi-pays pour l'agro-écologie.

Il a également soutenu des initiatives comme l'Initiative régionale – environnement mondial et lutte contre la désertification (IREMLCD) en Afrique sahélienne - qui ont permis l'appui à des initiatives locales telles que l'aménagement et la restauration des terres, les plantations et le boisement, la diffusion de foyers améliorés, l'appui à la production agricole et au maraîchage, la gestion de la fertilité des sols.

Le FFEM a donc bien suivi une stratégie de niche et d'opportunité par rapport à ce domaine, est intervenu majoritairement dans la ZSP et ***a atteint les objectifs qu'il s'était assignés.***

#### Polluants Organiques Persistants

Les objectifs assignés au FFEM sur cette thématique étaient assez larges et basés sur la recherche de la cohérence avec les stratégies des conventions Rotterdam et Stockholm, tout en assurant une bonne visibilité du FFEM et en appuyant des projets pilotes ou emblématiques.

Sur la période 2006-2009, le FFEM a engagé deux interventions relatives aux POP : (i) le programme d'élimination et de prévention de la résurgence des stocks de pesticides obsolètes au Mali, et (ii) le projet de démonstration d'une approche régionale de gestion écologiquement rationnelle des biphényles polychlorés et des équipements contaminés à ce POP en Afrique de l'Ouest.

Ces deux projets répondent donc en partie aux objectifs fixés au FFEM sur ce domaine thématique.

### ***3.3.2. Atteinte des résultats et impacts escomptés (J3.2. et J3.3)***

Il est assez difficile d'obtenir une vision complète des résultats<sup>17</sup> obtenus par rapport aux résultats escomptés pour chaque intervention soutenue. Cependant, en se basant sur les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation et la revue documentaire effectuée, il apparaît que dans de nombreux cas les interventions soutenues par le FFEM ont obtenu des résultats conséquents, même si tous les résultats attendus n'ont pas été atteints. De plus, 70% des répondants au questionnaire sur la gestion opérationnelle du FFEM jugent que les projets soutenus par le Fonds atteignent « souvent » les résultats escomptés.

---

<sup>17</sup> Selon les définitions adoptées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques, un résultat correspond à un extrant, produit, escompté ou non, positif ou négatif d'une action de développement.

Il est encore plus difficile d'obtenir une vision complète des impacts<sup>18</sup> atteints. La mesure de l'atteinte des impacts, spécialement dans le domaine de la protection de la biodiversité, est difficile à mettre en œuvre, en raison des difficultés associées à la définition des indicateurs notamment. Sur ce point, bien qu'elles soient coûteuses, le FFEM gagnerait à s'inspirer davantage des méthodologies développées au FEM pour le suivi et l'évaluation des impacts ces dernières années (utilisant la théorie du changement comme base d'analyse), et appliquées notamment lors de la production de sa plus récente Revue de la performance (*Fourth Overall Performance Study -OPS4*).

Le FFEM ne fait pas suffisamment le suivi de l'atteinte des résultats et des impacts escomptés en fin de projets, comme le fait le FEM par exemple. Aucune statistique sur l'atteinte des résultats et/ou des impacts, tant au niveau projet qu'au niveau portefeuille, n'a été mise à disposition de l'équipe d'évaluation.

Parmi les cinq projets terminés et évalués pour lesquels des études de cas ont été menées, tous ont démontré l'atteinte de résultats et impacts escomptés.

Le tableau 10 ci-dessous présente par domaine d'intervention des exemples d'initiatives soutenues par le FFEM qui ont permis l'atteinte de résultats et d'impacts. Ces initiatives concernent majoritairement des projets engagés avant 2006 en raison de la disponibilité de données concernant les impacts.

---

<sup>18</sup> Selon la même source, un impact se définit comme un effet à long terme, positif ou négatif, primaire ou secondaire, induit par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

**Tableau 10 - Exemple de résultats et d'impacts atteints par les projets soutenus par le FFEM**

Protection de la Biodiversité		
Nom du projet	Résultats atteints	Impacts correspondants atteints
Conservation de la biodiversité de la Péninsule du Cap – Afrique du Sud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration d'un documentaire sur les savoirs traditionnels locaux à partir des informations recueillies dans le cadre de projet</li> <li>• Mise en place d'un système d'interprétation</li> <li>• Elaboration du Plan de gestion du patrimoine du parc</li> <li>• Organisation de quatre missions d'études de cadres et techniciens sud-africains en France</li> <li>• Zonage du Parc marin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préservation des savoirs traditionnels</li> <li>• Contribution à l'amélioration des aménagements touristiques</li> <li>• Echange de savoir-faire</li> <li>• Renforcement de la protection du parc marin</li> </ul>
Appui à la protection de la diversité biologique dans le Bas Delta mauritanien – Mauritanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en défens de 20 ha</li> <li>• Restauration des ligneux et herbacés</li> <li>• Mise en œuvre du plan de gestion</li> <li>• Reprise des activités de pêche</li> <li>• Amélioration des conditions d'élevage</li> <li>• Renouveau de la fabrication de nattes traditionnelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Classement du parc en réserve de biosphère transfrontière par l'UNESCO</li> <li>• Contribution à la reconstitution artificielle de l'écosystème estuarien mauritanien du fleuve Sénégal</li> <li>• Restauration de la végétation</li> <li>• Restauration du tissu social</li> </ul>
Appui à la gestion durable de la pêche crevettière – Madagascar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place de trois zones d'aménagement concerté</li> <li>• Création du Conseil de Surveillance des Pêches</li> <li>• Création du Programme National de la Recherche Crevettière</li> <li>• Adoption de mesures techniques concernant la pêche</li> <li>• Adoption de mesure de bonne gestion sociale et environnementale</li> <li>• Réhabilitation des infrastructures portuaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place des outils de contrôle et de gestion concertée des activités de pêche</li> <li>• Amélioration des techniques de pêches</li> <li>• Amélioration de l'environnement technico-économique des pêcheries</li> <li>• Promotion d'une démarche de certification de la pêche crevettière</li> </ul>
Observatoire de la Guinée Maritime – Guinée Conakry	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte adhésion des résidents locaux</li> <li>• Elaboration de produits scientifiques de grande qualité</li> <li>• Formation d'étudiants guinéens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faible impact sur le terrain</li> <li>• Poursuite de l'objectif recherche de l'Observatoire</li> </ul>
Aménagement du Parc marin de la baie de Mnazy et de l'estuaire de la Ruvuma – Tanzanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration de la connaissance de la zone</li> <li>• Participation modérée mais croissante de la société civile aux études et au suivi</li> <li>• Sensibilisation limitée des communautés villageoises</li> <li>• Plan de gestion publié en anglais</li> <li>• Mise en place d'un suivi-monitoring du milieu et d'un suivi-participatif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résultats récents et fragiles</li> <li>• Seul impact mesurable est le niveau de sensibilisation et d'engagement des communautés locales</li> </ul>
Parc naturel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduction des concepts de planification et d'aménagement territorial dans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution à l'organisation et à la structuration du territoire</li> </ul>

régional des provinces Carrera et Capitan Prat	<p>les politiques nationales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiation de la mobilisation de différents acteurs autour du concept de développement durable</li> </ul>	<p>de l'ACCA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place de l'architecture institutionnelle et organisationnelle nécessaire au développement harmonieux et concerté du territoire</li> </ul>
Appui au maintien et à la préservation des hydro systèmes urbains en milieu tropical - Laos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La prise en compte de l'eau en milieu urbain par les autorités locales</li> <li>• La sensibilisation des jeunes laotiens à la prise en compte de l'eau (cycle, qualité, fragilité des milieux, biodiversité) par la mise en place de classes environnement, sujet non abordé dans leur cursus scolaire</li> <li>• L'intégration des habitants aux processus d'aménagement (de la conception à la réalisation)</li> <li>• Un renforcement des compétences des techniciens laotiens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleure sensibilisation à la gestion de l'eau en milieu urbain au niveau des utilisateurs mais également des autorités laotienne</li> </ul>
Programme des Petites Initiatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des capacités techniques des porteurs de projets</li> <li>• Renforcement de la crédibilité des organisations</li> <li>• Renforcement des capacités modeste en matière de formulation, de gestion et de suivi de projets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emergence d'une société civile plus forte sur les thématiques de la protection de l'environnement</li> </ul>
<b>Changements climatiques</b>		
<b>Nom du projet</b>	<b>Résultats atteints</b>	<b>Impacts correspondants atteints</b>
Efficacité énergétique dans la construction - Liban	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablissement de zones climatiques au Liban</li> <li>• Recommandations en matière d'isolation présentées aux professionnels</li> <li>• Fabrication de profilés et cadres pour double vitrage par une entreprise locale</li> <li>• Installation de Zouk, mise en place de contrats de garanties de résultats solaires et mise au point de contrats d'entretien</li> <li>• Mise en place d'un comptage individuel de l'eau chaude consommée</li> <li>• Regroupement des fabricants de chauffe-eaux solaires en association.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place d'une norme thermique pour les bâtiments au Liban</li> <li>• Publication d'une nouvelle loi de la construction qui introduit des dispositions favorisant la réalisation de doubles murs.</li> <li>• Renforcement des capacités locales de conception, de production, d'installation et de gestion des systèmes solaires collectifs de qualité.</li> </ul>
Efficacité thermique dans la construction - Tunisie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration des techniques simples et peu coûteuses telles que l'isolation des toitures et des murs, l'inversion des briques de la double cloison</li> <li>• Elaboration d'une documentation d'excellente qualité technique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacts importants en termes de réduction des émissions de GES.</li> </ul>
Efficacité énergétique dans la construction - Chine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apport d'une expertise technique</li> <li>• Maîtrise des surcoûts sauf pour la réhabilitation et les maisons rurales</li> <li>• Elaboration d'un guide sur la réforme de la fourniture du chauffage dans le logement des régions froides et très froides du Nord de la Chine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1300 maisons rurales construites sur le modèle de Heihe</li> <li>• 120 000 m<sup>2</sup> réhabilités à Harbin, 500 000 m<sup>2</sup> réalisés et 1M m<sup>2</sup> supplémentaires prévus par le promoteur de Sun Star</li> <li>• Economies d'énergie de 250 000 MWh/an soit 238 000 t de CO<sub>2</sub>eq/an et 9 250 000 t de CO<sub>2</sub>eq sur une durée de vie des bâtiments supposée de 40 ans.</li> </ul>

Zone industrielle de Sidi Bernoussi – Maroc	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economies d'énergie et d'eau</li> <li>• Investissements effectifs</li> <li>• Mobilisation des bureaux d'études</li> <li>• Production de guides techniques et méthodologiques</li> <li>• Renforcement du leadership de l'association IZDIHAR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Génération d'un volume d'investissement au niveau des industriels de la zone de 6.5 millions €</li> <li>• Economie annuelle sur la facture énergétique et d'eau de 3,2 millions €</li> <li>• Réduction des émissions des GES de 16 000 tCO<sub>2</sub>eq/an au terme du projet, correspondant à 150 000 tCO<sub>2</sub>eq sur la durée de vie des mesures.</li> </ul>
Mise à niveau énergétique des hammams et fours de boulangerie – Maroc	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 161 audits énergétiques réalisés (objectif 150)</li> <li>• 142 chaudières améliorées installées (objectif 140)</li> <li>• 50 artisans chaudronniers formés (objectif 30)</li> <li>• Etablissement d'une base de données sur les hammams</li> <li>• Seulement six hammams urbains (objectif 20), deux hammams ruraux (objectif 10) et un prototype de four à pain (objectif 5) ont été installés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prise de conscience des propriétaires/exploitants quant à l'importance de l'efficacité énergétique</li> <li>• Réduction de la consommation de bois estimée entre 17 000 et 23 000 tonnes/an de bois non brûlées.</li> <li>• Amélioration considérable des conditions de travail des farnatchis.</li> </ul>
<b>Eaux Internationales</b>		
<b>Nom du projet</b>	<b>Résultats atteints</b>	<b>Impacts correspondants atteints</b>
Système aquifère du Sahara Septentrional - Algérie, Libye et Tunisie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trois modèles hydrauliques (Djeffara, Biskra et Bassin occidental)</li> <li>• Demandes en eau évaluées</li> <li>• Efficience des méthodes d'irrigation évaluée</li> <li>• Cartographie des sols salés et des zones humides</li> <li>• Synthèse des impacts environnementaux liés à l'exploitation de la zone du Système aquifère du Sahara Septentrional</li> <li>• Base de données SAGESSE et bases de données spécifiques par zone</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleure connaissance du système aquifère du Sahara septentrional</li> <li>• Renforcement de la coordination au niveau de la gestion du SASS entre les trois pays</li> </ul>
<b>Dégradation des Terres</b>		
<b>Nom du projet</b>	<b>Résultats atteints</b>	<b>Impacts correspondants atteints</b>
Initiative régionale – environnement mondial et lutte contre la désertification	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 33 projets financés : 8 au Burkina Faso, 5 au Sénégal, 5 au Mali, 5 au Niger, 3 en Mauritanie, 3 en Guinée Bissau, 2 au Cap Vert, 1 en Tchad et 1 en Gambie</li> <li>• Accompagnement technique du comité technique régional auprès de porteurs de projets, mais formation insuffisante sur le suivi-évaluation.</li> <li>• Faible communication et diffusion de l'information</li> <li>• Conseil scientifique français de la désertification sollicité pour apporter une réflexion sur les interactions entre désertification et environnement</li> <li>• Suivi-évaluation effectué par les porteurs de projets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration des rendements et des superficies avec augmentation de la production et de la productivité</li> <li>• Apport économique attendu de l'arboriculture, de la production du bois de chauffe et de service, et de la production de la gomme arabique</li> <li>• Effets sur la lutte contre la désertification indirects</li> <li>• Renforcement des capacités des acteurs locaux mais améliorables, et renforcement pratiquement absent concernant les organisations de base</li> </ul>

### 3.3.3. Contribution au renforcement des capacités (J3.4)

Le renforcement des capacités peut recouvrir plusieurs formes dont notamment : les capacités techniques et de gestion individuelles des bénéficiaires ; les capacités institutionnelles des organisations ; les capacités structurelles des communautés ; et le renforcement des dispositifs nationaux.

Dans le cadre de certaines interventions qu'il a soutenues sur la période 2006-2009, le FFEM a appuyé la mise en œuvre d'activités avec pour objectif principal le renforcement des capacités. Ces activités incluent des appuis techniques ponctuels à des organisations et institutions pour la planification et la gestion technique et administrative, l'organisation de séminaires de formation, l'organisation de missions d'échange, la diffusion et la sensibilisation de savoirs et de connaissance.

Certaines initiatives pour lesquelles le FFEM a apporté une contribution financière ont permis de renforcer les capacités des bénéficiaires, seulement cette contribution est à replacer dans un contexte plus large et ne peut être attribuée au seul soutien du FFEM. Ainsi, cette contribution est difficile à mesurer et il faut plutôt parler de contribution ponctuelle.

D'après la revue documentaire et les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation, il apparaît que certaines interventions soutenues par le FFEM contribuent ou ont contribué au renforcement :

- De capacités techniques et de gestion individuelles via des activités de formation, d'assistance et d'appui techniques dans le cadre de projets de renforcement de la gestion d'aires protégées par exemple, ou d'accompagnement d'un programme de financement de projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. *A titre d'exemple, le projet d'appui aux unités de conservation de la faune au Burkina Faso a permis d'améliorer les compétences individuelles et collectives de gestion de la faune.*
- De capacités organisationnelles via des projets qui appuient des organisations de gestion de la faune, des agences de bassin, des porteurs de projets d'efficacité énergétique. *A titre d'exemple, au niveau du renforcement des organisations de la société civile, le PPI du FFEM a eu un effet positif sur les capacités techniques des porteurs de projets. Un autre exemple est relatif au projet d'efficacité énergétique dans la construction au Liban qui a permis de renforcer les capacités d'une entreprise locale qui a initié par la suite la fabrication de profilés et cadres pour double vitrage.*
- De capacités structurelles de communautés via des projets d'appui à la gestion participative des ressources naturelles ou d'appui à l'aménagement du territoire local. *Dans ce cadre, le projet en Bolivie d'appui à la conservation et à la valorisation de la biodiversité végétale en zones tropicales de Chaparé Biodesa a permis la réactivation de deux associations avec personnalité juridique, et la formation et le transfert de compétences dans les vallées ont permis de renforcer les capacités des communautés locales.*
- De capacités institutionnelles via des projets et initiatives qui appuient des dispositifs législatifs nationaux, tel que *les projets d'efficacité énergétique au Liban, en Tunisie qui ont permis de mettre en place une norme thermique pour les bâtiments au Liban et en Tunisie, et ultimement la publication d'une nouvelle loi de la construction au Liban qui introduit des dispositions favorisant la réalisation de doubles murs.*

Les personnes interviewées dans le cadre de ce processus d'évaluation s'accordent pour dire que le FFEM a contribué au renforcement des capacités de divers types d'organisations dans les PED et plus particulièrement dans les PMA. Le PPI est un bon exemple de cette contribution au renforcement des capacités des organisations de la société civile des PED. D'après l'évaluation à mi-parcours de ce programme, non seulement il a permis de renforcer les capacités techniques des porteurs de projets, mais il a également contribué à améliorer la crédibilité de ces organisations auprès des populations, des administrations et des bailleurs de fonds.

Cependant, même si les interventions soutenues par le FFEM ont permis une certaine contribution en termes de renforcement des capacités, plusieurs personnes interrogées dans le cadre de cette évaluation s'accordent pour dire que ce renforcement est resté assez marginal et que le FFEM n'a pas réellement appuyé des projets axés sur la formation, notamment académique et scientifique, d'organisations, notamment de recherche. Il semblerait que les liens entre les projets soutenus et les centres de recherche et les centres académiques durant les dernières années aient été assez peu développés. Les conclusions de l'évaluation de l'IREMLCD confirment ce constat. Ce programme aurait contribué au renforcement des

capacités des acteurs de terrain mais au niveau de la communauté scientifique, le renforcement des capacités a été limité. L'une des recommandations issues de cette évaluation a par ailleurs été ciblée sur la nécessité d'un renforcement de l'accompagnement technique des actions innovantes, et de manière générale l'ensemble des tâches de suivi technique, social et économique, et de capitalisation scientifique. Ce renforcement pourrait être effectué par le recours à des expertises spécifiques (locales, nationales, régionales ou internationales suivant les besoins) ciblées avec soin.

### ***3.3.4. Contribution à la diffusion de bonnes pratiques et de connaissances (J3.5.)***

Comme mentionné dans la partie sur l'atteinte de résultats et d'impacts, le FFEM, à travers les interventions qu'il soutient, a contribué à la diffusion de bonnes pratiques et de connaissances en ce qui a trait par exemple à l'aménagement et la gestion participative du territoire, la gestion durable des ressources naturelles, le maintien et la démonstration de liens entre patrimoine naturel et patrimoine culturel, la gestion d'AMP, la valorisation économique de la biodiversité des forêts, la gestion concertée de bassins hydrauliques régionaux, le développement de mesures d'efficacité énergétique dans les secteurs du bâtiment, la promotion de moyens de transport urbain moins polluants, la promotion d'approche centrée sur les villes durables, etc.

Ces dernières années le FFEM a utilisé différents moyens pour diffuser les bonnes pratiques et les connaissances, entre autres à travers l'organisation de visites et échanges, l'organisation de séminaires techniques tels que le séminaire sur les mécanismes de financement innovants, l'élaboration d'études de capitalisation, à l'instar de la capitalisation des expériences en matière d'AMP du FFEM, ou la restitution des résultats des évaluations ex-post annuellement aux membres du COPIL.

Même si un programme des actions de communication du FFEM est maintenant élaboré annuellement et que des actions de communication par projet sont identifiées, il ne semble pas qu'un système systématique de diffusion de bonnes pratiques et de connaissances ait été mis en place. En réponse aux actions proposées par Ernst & Young en 2006 afin d'améliorer la capitalisation autour des projets cofinancés par le FFEM, il ne semble pas que l'intégration d'une composante communication-valorisation ait encore été systématisée dans chaque projet, ni la rédaction de notes de synthèse par projet clos.

Ces éléments liés à la capitalisation et la diffusion des leçons apprises et des connaissances issues des projets soutenus par le FFEM sont repris et détaillés dans la partie sur la gestion des leçons apprises.

***Question 4. Les règles, procédures et modalités du cycle de projet du FFEM supportent-elles l'atteinte des résultats ? (Efficience)***

L'équipe d'évaluation conclut que les règles, procédures et modalités du cycle de projet du FFEM sont pertinentes et soutiennent l'atteinte des résultats.

Sur les quatre dernières années, le FFEM a été efficace du point de vue de l'instruction des projets qu'il soutient, en réduisant la majorité des délais liés à leur instruction, tout en conservant une qualité assez élevée. La place des IM dans l'identification des projets a évolué au cours des dernières années et il est important qu'une répartition équilibrée entre les IM soit conservée. Une possibilité qui s'offre au FFEM et qui mériterait réflexion est relative au lancement d'appels à projets en compléments des projets présentés et portés par les IM.

L'évaluation conclut que les critères d'éligibilité sont objectifs, pertinents vis-à-vis des priorités du Fonds et cohérents entre eux. Il ressort cependant qu'ils sont jugés inégaux entre eux, peu ou mal définis et mériteraient des clarifications.

Selon le calendrier type de préparation des COPIL du FFEM, le temps consacré pour l'élaboration de la FIP par les IM serait de trois semaines. Ce délai est trop court pour permettre l'élaboration d'une FIP de qualité, suivant une approche participative avec les parties prenantes et bénéficiaires du projet.

Au niveau de la mise en œuvre, les procédures actuelles sont pertinentes avec le dispositif du Fonds et les capacités des différents organes constitutifs, et permettent un suivi adéquat dans les pays pour lesquels une agence AFD assure le relais. Dans les autres cas, un encadrement technique des projets est nécessaire pour assurer un relais pertinent avec le Secrétariat du FFEM.

Enfin, le FFEM a fait d'énormes progrès au cours des dernières années au niveau de l'évaluation des projets et de la capitalisation des bonnes pratiques et des leçons apprises. Il reste cependant une marge de manœuvre au Fonds pour améliorer la qualité des évaluations ex-post conduites, augmenter le nombre d'évaluations rétrospectives par grappe de projets menées, et améliorer le processus de capitalisation constante au cours des projets.

*Le cycle de projet du FFEM*

Le cycle de projet du FFEM comporte plusieurs étapes clés représentées dans le schéma en Annexe 4 de ce rapport, tiré du guide de l'évaluation du FFEM élaboré en 2007.

Comme présenté sur ce schéma, le cycle de projet actuel du FFEM comporte plusieurs étapes clés assortis de documents clés et avec des responsabilités décisionnelles bien définies :

- La pré-identification du projet avec la production d'une fiche de présentation d'idée de projet avec le rôle décisionnel confié au Secrétariat du FFEM ;
- L'identification du projet avec la production d'une FIP, un rôle décisionnel confié au COPIL et un avis technique confié au CST ;
- L'étude de faisabilité et l'évaluation ex-ante du projet avec la production d'un Rapport de présentation et un rôle décisionnel confié au COPIL ;
- L'exécution et la mise en œuvre du projet avec l'élaboration de rapports semestriels d'exécution et un rapport d'achèvement final ;
- L'évaluation ex-post avec l'élaboration d'un rapport d'évaluation.

A chaque étape sont associés des documents de procédures et des modèles de documents disponibles dans le MPO de l'AFD, comme mentionné précédemment.

### 3.4.1. Règles, procédures et modalités de pré-identification, d'identification et de sélection des projets (J4.1.)

#### 3.4.1.1. Procédures de pré-identification, d'identification et d'évaluation ex ante des projets

Comme décrit à la partie financière et comptable, le FFEM est doté de procédures claires pour la pré-identification, l'identification et l'évaluation ex ante des projets.

##### Pré-identification

Suite à l'audit de 2006, une nouvelle étape consistant en l'élaboration d'une fiche de présentation d'idée de projet a été mise en place. Ces fiches idée de projet consistent en des documents de deux pages et sont élaborées par les IM, puis soumises au Secrétariat du FFEM. Une fois les fiches reçues, le Secrétariat les diffuse à toutes les IM en prévision du comité de sélection des fiches qui se réunit généralement à l'AFD. Le choix des projets qui feront l'objet dans un premier temps d'une FIP, puis d'un rapport de présentation est orienté en fonction des objectifs d'engagement annuels du FFEM. Des documents présentant les objectifs annuels par région et par domaine sont fournis lors du comité de sélection. De l'avis général des personnes interrogées dans le cadre de cette évaluation, cette étape est pertinente, souple et permet une présélection objective et stratégique des projets en fonction des objectifs annuels d'engagement géographiques et thématiques. Cependant, il est à noter ici que cette nouvelle étape a diminué le temps disponible pour le reste du processus d'identification et de planification du projet, notamment en ce qui a trait à l'élaboration de la FIP. De plus, selon certaines personnes interrogées, il s'avérerait que le nombre de fiches idée proposées par IM est parfois très important et une priorisation des fiches pourrait être faite en amont de l'envoi et diffusion aux IM. Cette priorisation pourrait être de la responsabilité du Secrétariat.

##### Identification

Suite à la sélection des idées de projets, les IM ont la responsabilité d'élaborer une FIP qui sera soumise pour avis au CST, mais également depuis 2006 à l'avis de deux experts indépendants. Ces experts indépendants sont sélectionnés par le Secrétariat à partir d'un pool d'experts que le FFEM a constitué en collaboration avec les membres du CST. Ces experts indépendants donnent un avis sur les FIP, en amont des avis formulés par les membres du CST. De l'avis général des personnes interrogées, ce processus a permis d'apporter des avis extérieurs objectifs aux membres du CST et leur permettent donc d'éclairer leurs avis scientifiques et techniques sur les projets présentés. Cependant, le processus de sélection de ces experts mériterait d'être clarifié afin de le rendre plus transparent. De plus, a priori, le « roster » d'experts dont dispose le Secrétariat pour donner des avis sur les FIP apparaît pour l'instant un peu réduit et mériterait d'être renforcé, à travers notamment une ouverture à des consultants et experts étrangers.

**Tableau 11 – Calendrier relatif à l'identification des projets en prévision du COPIL du 2 avril 2010**

Actions	Date Butoir
Envoi par les IM au Secrétariat des notes de présentation des idées de projets	12 janvier
Réunion des IM et du Secrétariat pour la sélection des idées de projets qui feront l'objet d'une FIP qui sera présentée au COPIL	15 janvier
Etablissement des FIP par les IM	18 janvier - 11 février
Remise des projets de FIP au Secrétariat	12 février
Circulation des projets de FIP entre les IM et le Secrétariat	12 février – 15 février
Date limite de finalisation des FIP par le Secrétariat	15 février
Date limite d'envoi des FIP aux membres du CST	16 février
Choix des consultants et avis des consultants en appui au CST	16 – 26 février
Date limite de réception des avis du CST sur les FIP	15 mars

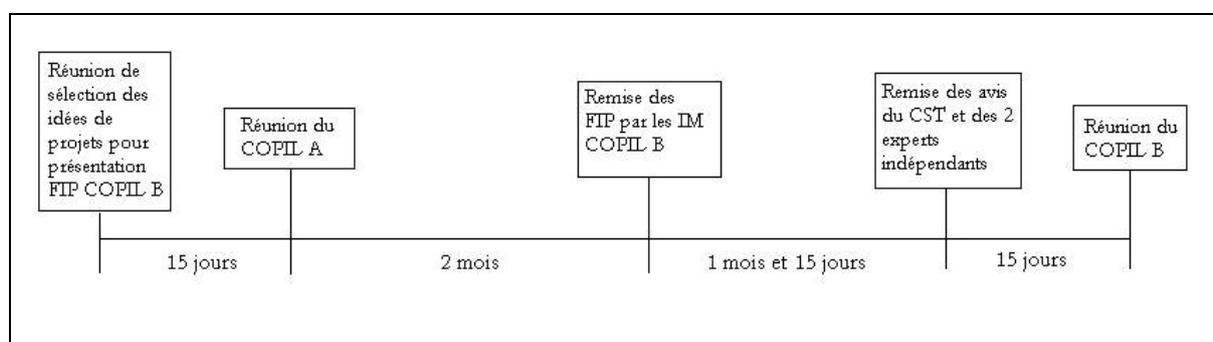
Source : Calendrier de préparation du Comité de pilotage du 2 avril 2010

Le temps imparti au cycle de pré-identification et d'identification des projets est entièrement tributaire du rythme d'organisation de trois COPIL par an. Les étapes de pré-identification et d'identification doivent donc être réalisées dans un délai de quatre mois pour qu'un projet soit présenté pour avis et approbation au COPIL. A titre d'exemple, le tableau 11 ci-dessus présente les différentes dates associées au processus d'identification des projets pour le COPIL du FFEM qui s'est tenu le 2 avril 2010.

Selon ce calendrier, le temps consacré pour l'élaboration de la FIP par les IM serait de trois semaines. Selon certaines personnes interrogées, ce délai serait trop court pour vraiment permettre l'élaboration d'une FIP de qualité, suivant une approche participative avec les parties prenantes et bénéficiaires du projet. Une des solutions qui serait envisageable afin d'augmenter le délai imparti à la réalisation de la FIP pourrait consister en un décalage dans le temps de la réunion de sélection des fiches idées. Actuellement cette réunion est fixée en fonction de la date du COPIL précédent. Il pourrait être envisageable que cette réunion de sélection ait lieu en décalé (à savoir donc avant) par rapport au COPIL précédent car n'ayant pas de lien direct avec ce COPIL. Ceci permettrait par conséquent de fournir plus de temps aux IM pour élaborer les FIP pour les idées de projets qui ont été sélectionnées.

Cette solution aurait également l'avantage de fournir un délai supplémentaire à l'étape des avis formulés par les membres du CST et les deux experts indépendants. Cette étape inclut le choix des consultants, la formulation des avis par les consultants, la réunion du CST avec le Secrétariat et la formulation des avis sur les FIP par les membres du CST. A titre illustratif, la chronologie pourrait être la suivante :

### Schéma 1 - Exemple de calendrier et des délais impartis à l'identification des projets en cas de décalage dans le temps de la réunion de sélection des idées de projets



#### Evaluation ex-ante

La réunion de sélection des idées de projets qui feront l'objet d'une élaboration d'une FIP est également l'occasion d'identifier les projets qui ont été validés au stade de l'identification et qui feront donc l'objet d'une évaluation ex ante et d'un rapport pour présentation au COPIL.

Pour l'étape de l'évaluation ex ante, le FFEM dispose notamment de la Dotation pour préparation de projet (DPP) qui permet de financer les activités associées à cette étape. La moyenne des financements octroyés par projet est de l'ordre de 30 à 40 000 € pour conduire l'étude de faisabilité externe et indépendante. Ce montant est suffisant pour financer des études de faisabilité de qualité, tout en suivant une approche participative. Dans l'hypothèse d'une augmentation des budgets de projet, le coût de l'évaluation ex ante pourrait être majoré à 50 ou 60 000 €.

Le temps imparti à l'élaboration du rapport de présentation est d'environ un mois et demi. Il dépend lui aussi de la date à laquelle la réunion de sélection des idées de projet a lieu. Si l'organisation de cette réunion était décalée dans le temps, le temps imparti à l'étude de faisabilité du projet serait lui aussi plus long et pourrait avoir une incidence positive sur la qualité du montage et de la planification des projets.

#### Terminologie

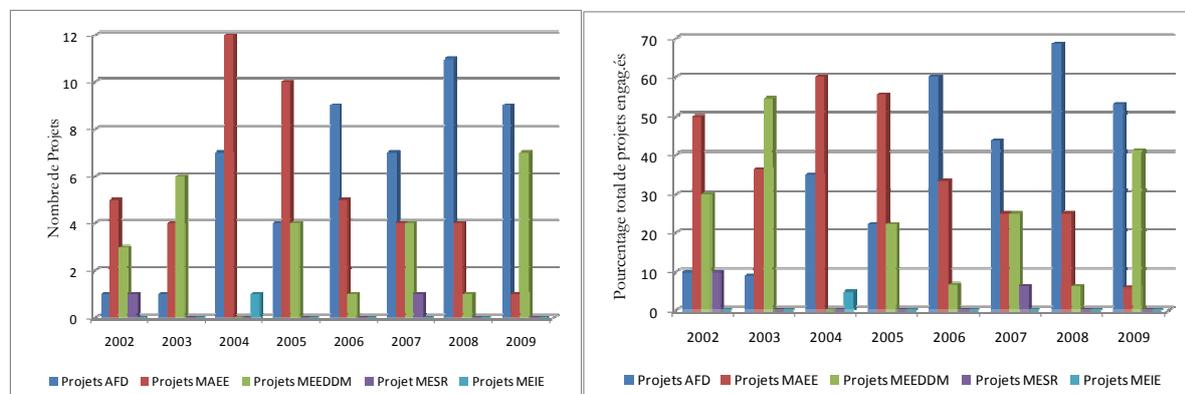
L'un des points qui a été soulevé lors des entretiens est la terminologie employée pour les différents documents liés à l'instruction des projets qui est différente de celle utilisée par l'AFD. En effet, les noms des documents associés aux différentes étapes de l'instruction d'un projet sont différents entre le FFEM et l'AFD. Par exemple, l'AFD utilise le terme de note d'opportunité pour définir ce que le FFEM définit par note de présentation d'idée de projet, celui de Note de présentation de projet (NPP) pour définir ce que le FFEM définit par rapport de présentation.

Cette différence de terminologie peut conduire à un certain malentendu ou/et à une complexification des procédures d'instruction entre l'AFD et le FFEM. Une harmonisation des termes utilisés pourrait permettre de limiter les incompréhensions et une clarification des différentes étapes du cycle de projet.

### 3.4.1.2. Rôles de chaque institution au cours de l'identification et de la sélection des projets

Les graphiques ci-dessous présentent le nombre de projets qui ont été engagés par IM au cours des huit dernières années.<sup>19</sup>

**Graphique 1 - Répartition des projets engagés par IM au cours des 8 dernières années (en nombre et en pourcentage du nombre total de projets engagés dans l'année)**



Source : Base de données projets du FFEM – « projets engagés au 31 décembre 2009 »

Même si ce nombre de projets engagés ne reflète peut être pas exactement le nombre de projets proposés par IM, surtout au stade idées de projets, il permet cependant de donner un aperçu de la dynamique actuelle observée entre les différentes IM du FFEM.

Premièrement, on observe une répartition hétérogène du portage des projets engagés d'une année sur l'autre. Le second constat est relatif à la représentation décroissante du MAEE en termes de portage de projets engagés par le FFEM depuis 2004 et la représentation croissante de l'AFD. Ces évolutions s'expliquent par le résultat de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) menée ces dernières années, le recentrage des missions du MAEE et les prérogatives transférées à l'AFD. Les moyens de moins en moins importants accordés au MAEE expliquent également cette faible représentation.

Le troisième constat est relatif à la représentation hétérogène du MEEDDM en fonction des années. En effet, à un rythme bisannuel le MEEDDM paraît être sous-représenté en termes de projets. En 2004, le MEEDDM n'a pas porté de projets engagés par le FFEM, en 2006 et 2008 il n'en a porté qu'un seul annuellement. Ce constat peut en partie s'expliquer par les faibles moyens alloués au MEEDDM pour identifier et instruire des projets FFEM.

Enfin le quatrième constat est relatif à la représentation minimale du MESR et du MEIE. Concernant le MESR, les faibles moyens consacrés au montage des projets FFEM et l'ambiguïté soulevée suite à la création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) pourrait expliquer cette faible représentation. Cependant, l'ANR n'a été créée qu'en 2007 et entre 2002 et 2006, le MESR n'a porté qu'une seule initiative. Pour le MEIE, sa faible représentation peut être expliquée par son rôle de tutelle.

Si le FFEM souhaite conserver cet aspect primordial d'inter-ministériarité dont le fonctionnement n'est pas à remettre en question aujourd'hui, il serait souhaitable que la représentation de chaque IM en termes de projets portés soit plus équilibrée qu'elle ne l'est aujourd'hui. La principale raison qui ressort de la faible et/ou non constante représentation du MAEE, du MEEDDM et du MESR relève des faibles moyens et manque de temps dont ils disposent pour l'identification, la préparation mais également la mise en œuvre. Une solution pour remédier à ce problème pourrait consister en un financement des activités liées à l'identification des projets. Cependant, cette solution présenterait une contradiction avec la nécessaire implication des IM lors de l'identification des projets. En finançant les activités liées à l'identification des projets, une distorsion au niveau de l'implication et donc de la motivation des IM pourrait être créée.

<sup>19</sup> Les projets pour lesquels un portage commun du projet par deux IM a été réalisé, ont été affectés à chaque IM une fois et donc comptabilisés 2 fois pour la réalisation de ce diagramme.

Une autre solution pourrait être associée au lancement d'appels à projet par le FFEM. Cette solution permettrait entre autres de freiner la surreprésentation de l'AFD vis-à-vis des ministères, et faciliterait un mécanisme d'apprentissage au niveau des opérateurs de projets. L'émergence de nouveaux acteurs pourrait également être promue via un tel mécanisme.

### 3.4.1.3. Critères d'éligibilité

Une des recommandations formulées lors de l'audit du FFEM conduit en 2006 portait sur la nécessité de revoir et de clarifier les critères d'éligibilité. Pour ce faire, Ernst & Young a proposé deux actions distinctes : (i) conduire une analyse rétrospective des critères d'éligibilité, et (ii) redéfinir les critères d'éligibilité au Fonds. Cette recommandation n'a pas été suivie d'activités concrètes. En effet, même si lors de sa réunion du 19 mai 2006, le COPIL statuait sur « la nécessité d'une réflexion plus approfondie sur ces critères du FFEM [et que] les IM et le CST feront des suggestions qui devront alimenter un séminaire de bilan et perspectives à faire en 2006 ou début 2007 »<sup>20</sup>, il ne semble pas qu'il y ait eu par la suite la mise en place d'activités correspondantes.

#### Encadré 3 – Les critères d'éligibilité

Les critères d'éligibilité sont les suivants :

- Contribution à la préservation de l'environnement mondial ;
- Contribution au développement local ;
- Caractère innovant ;
- Caractère démonstratif et reproductible ;
- Pérennité économique et financière après projet ;
- Viabilité au plan écologique et environnemental ;
- Acceptabilité sociale et culturelle ; et
- Cadre institutionnel adéquat.

La liste de critères d'éligibilité des projets soutenus par le FFEM a été réaffirmée dans le cadre des CPS 2007-2008 et 2009-2010. Selon le CPS 2009-2010, « les deux premiers critères correspondent aux objectifs du FFEM alors que les autres sont relatifs à la qualité des projets. Le critère « caractère innovant » est à la charnière de ces deux groupes car il constitue à la fois un objectif stratégique « promouvoir l'innovation » et un critère de qualité.<sup>21</sup> » En effet, ces deux premiers critères sont relatifs à la finalité du Fonds et au principe de base du FFEM qu'est le soutien à des projets alliant un objectif de préservation de l'environnement et une contribution au développement économique et social des bénéficiaires.

La majorité des personnes interrogées dans le cadre de cette évaluation s'accorde pour dire que ces critères sont objectifs, pertinents vis-à-vis des priorités du Fonds et cohérents entre eux. Cependant, ils apparaissent inégaux entre eux, peu ou mal définis et mériteraient des clarifications.

Le critère qui semble poser le plus de problème est celui lié au caractère innovant. Toutes les personnes interrogées s'accordent pour dire que ce critère est encore très flou et mériterait d'être redéfini. En effet, l'innovation peut passer par plusieurs canaux tels que : (i) l'innovation technique et/ou thématique ; (ii) l'innovation dans les dispositifs institutionnels et l'innovation partenariale ; et (iii) l'innovation géographique et/ou politique. L'innovation peut également revêtir selon le FFEM différents aspects : le développement et la promotion de concepts et méthodes ; la mise en place d'instruments et d'outils tels que des financements régionaux ou/et innovants ; et enfin le soutien à la formation, aux réglementations, aux dispositifs de contrôle et de régulation, etc. A ce caractère innovant est également associé un risque d'échec auquel les interventions du FFEM doivent faire face.

Il semble ainsi que ce caractère d'innovation reste assez vague et que le champ qu'il couvre mériterait d'être précisé. Ceci pourrait consister en l'organisation d'un séminaire d'une journée de « Brainstorming » sur ce caractère innovation, pour lequel pourraient être invités les membres du CST, des scientifiques et chercheurs français et internationaux de hauts niveaux, des partenaires du FFEM (incluant des représentants de bailleurs de fonds, de la société civile et du secteur privé), et les représentants des IM et du Secrétariat. Ce séminaire permettrait de redéfinir les bases de ce concept, ses tenants et aboutissants, de le renforcer et peut être même de le dogmatiser.

<sup>20</sup> FFEM. *Procès-verbal de la réunion du Comité de pilotage du 19 mai 2006*. Paris. 2006. p.3

<sup>21</sup> FFEM. *Cadre de programmation stratégique 2009-2010*. Paris. 2009. p.9

Un autre aspect mis en avant lors des entretiens est le poids accordé au caractère innovation *versus* reproductibilité. En effet, il ressort de la revue documentaire mais également des entretiens une interrogation sur l'effet reproductible des interventions soutenues par le FFEM. Selon les informations dont l'équipe d'évaluation dispose, il semblerait que la reproduction des bonnes connaissances et/ou des leçons apprises n'est pas optimale et mériterait peut être d'être renforcée. De plus, le poids accordé au caractère innovation et donc originalité crée des difficultés au FFEM en ce qui a trait au financement d'une seconde phase sur des projets. En effet, la durée des projets soutenus par le FFEM reste assez courte et donne rarement lieu à une seconde phase. Or dans un souci de durabilité et de renforcement des structures locales et nationales, un appui de plus long terme, au minimum entre cinq à dix ans est bien souvent nécessaire. Selon l'équipe d'évaluation, une réflexion doit être menée au sein du FFEM pour explorer la possibilité de pouvoir financer une seconde phase sur certains projets « innovants » et qu'un lien plus fort entre innovation et reproductibilité soit développé, pour assurer la mise en place d'une courroie de transmission plus robuste entre ces deux concepts clés du FFEM.

Un autre critère d'éligibilité est relatif à la part du cofinancement octroyé par le FFEM au sein des projets qu'il soutient. L'un des principes du FFEM est le financement à un niveau maximum de 50% du montant total des projets qu'il soutient. Selon les informations fournies par le FFEM, la part du cofinancement du FFEM dans les projets qu'il soutient a représenté 14,8% des financements totaux accordés aux projets soutenus par le FFEM en 2007, 8,4% en 2008 et 19,3% en 2009. Selon l'équipe d'évaluation, ce critère de cofinancement est aujourd'hui pertinent avec les principes du FFEM de financement complémentaire et avec un apport relié à des objectifs environnementaux dans une initiative de développement existante.

Pour conclure, il semble donc nécessaire pour le FFEM de continuer à utiliser ces critères d'éligibilité avec une certaine flexibilité et souplesse. Une trop forte rigidité dans l'application de ces critères risquerait de compromettre l'approbation de certains projets de qualité. De plus, en complément de la réflexion à mener autour du caractère innovant des projets, il serait souhaitable que le FFEM porte un regard critique sur cette liste. L'équipe d'évaluation reformule donc la recommandation issue de l'audit précédent sur la nécessité de revoir et de clarifier les critères d'éligibilité. En effet, selon certaines personnes interrogées, la liste actuelle de critères d'éligibilité pourrait être renforcée avec des critères tels que celui du « up-scaling » ou de changement d'échelle, ou alors celui de la pertinence et de la démarche scientifique.

#### ***3.4.1.4. Adéquation de la règle des 12 projets par COPIL***

Le quota de 12 projets par COPIL a été mis en place par volonté de limiter le nombre de présentation à un maximum de 36 projets par an aux stades identification et engagement et de rester ainsi dans la limite des capacités théoriques d'engagement annuel du FFEM de 20 M€. Ainsi, pour chaque COPIL, au maximum 12 projets, répartis entre des projets au stade identification et des projets au stade engagement, sont présentés. La liste des 12 projets présentés est approuvée lors de la réunion de sélection entre les IM et le Secrétariat qui est organisée en début de processus de préparation d'un COPIL.

Selon les personnes interrogées et la revue des différents Procès verbaux (PV) des COPIL organisés durant les quatre dernières années, il ressort que cette règle est pertinente avec les capacités du dispositif en place pour l'instruction et la sélection des projets. Cependant, une certaine flexibilité devrait être adoptée dans l'application de ce quota afin de limiter le nombre de projets présentés au COPIL aux stades identification et engagement à 36 par an, selon un comptage à l'année et non pas par COPIL.

En effet, le premier aspect concerne la capacité des IM et de leurs partenaires à développer les FIP et les Rapports de présentation dans le temps imparti entre la réunion de sélection et celle du COPIL. Le nombre de 12 projets est cohérent avec la capacité actuelle des IM pour mener à bien cette étape. Cependant, le délai imparti est parfois trop court pour élaborer une FIP par exemple, et il arrive ainsi qu'un projet sélectionné pour présentation en COPIL ne peut l'être faute de temps. Il arrive également qu'un élément de contexte vienne perturber l'instruction d'un projet identifié et que le porteur de projet soit amené à retirer sa proposition. Le projet sur la gestion Participative du Parc National d'Arly qui a fait l'objet d'une étude de cas dans le cadre de cette évaluation illustre très bien ce dernier cas : le Bureau de l'Union internationale pour la conservation de la nature du Burkina Faso a été amené à retirer cette proposition de projet suite à l'absence de conclusion d'un contrat de mise en concession du Parc national d'Arly avec l'Etat burkinabais. Le projet n'a donc pas donné lieu à un rapport de présentation, n'a pas été

présenté pour engagement au COPIL et a été abandonné. Dans ce genre de cas, le FFEM se retrouve dans une situation où seuls 11 projets sont présentés au COPIL (exemple du COPIL du 1<sup>er</sup> juillet 2008 au cours duquel seulement 11 projets ont été présentés, 7 au stade engagement et 4 au stade identification). Ce problème pourrait être résolu si le décalage dans le temps de cette réunion de sélection était mis en place. Une autre solution consisterait dans l'application de ce quota avec une plus grande flexibilité pour permettre au dispositif en place de sélectionner un projet de réserve pouvant être présenté à un COPIL en cas de difficulté associée à l'instruction d'un des 12 projets prioritaires sélectionnés. Dans le cas contraire, il serait présenté au COPIL suivant en priorité dans la liste des 12 projets.

Le second aspect est relatif à la capacité actuelle des membres du CST à émettre des avis sur les projets présentés au stade identification. Dans les conditions actuelles de fonctionnement du CST, sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement dans ce rapport, le quota proposé est cohérent avec les capacités de formulation d'avis critiques et objectifs sur les projets proposés. Bien évidemment les avis complémentaires formulés par les deux experts indépendants pour chaque FIP ont facilité la tâche des membres du CST, mais l'équipe d'évaluation juge tout de même que cette règle de 12 projets est conforme aux capacités actuelles du CST et qu'une augmentation risquerait de diminuer la qualité des avis formulés.

Le dernier aspect est relatif à la capacité d'analyse du COPIL des projets proposés. Ce quota est pertinent avec les capacités actuelles du COPIL, afin de lui permettre d'analyser tous les projets présentés tout en tenant compte de l'avis des experts indépendants et du CST, et ainsi prendre des décisions pertinentes pour chaque projet présenté. Ainsi, ce quota de 12 projets est pertinent et une augmentation de ce dernier risquerait d'affecter la capacité du COPIL et de ses membres de prendre des décisions objectives.

L'équipe d'évaluation conclut donc que ce quota de 12 projets présentés par COPIL (ou 36 projets présentés par an) est pertinent avec le dispositif actuel d'instruction et de sélection des projets et avec les capacités de chacune des structures constitutives de ce dispositif. Dans le cas où l'enveloppe financière du Fonds était reconstituée à des niveaux supérieurs aux niveaux historiques pour les quatre prochaines années, plutôt que de modifier ce quota, il serait selon les évaluateurs plus judicieux de revoir la taille des projets présentés à la hausse, ce qui permettrait entre autres d'améliorer encore l'effet levier du Fonds, sa visibilité, mais également l'atteinte d'impacts et de résultats.

#### **3.4.1.5. Rôle du CST dans le processus de sélection des projets**

Le rôle du CST dans l'identification des projets est stipulé dans la procédure P901 d'identification et d'accord de principe disponible dans le MPO. Selon cette procédure (dont la dernière version date du 30 janvier 2001), les objectifs de l'avis du CST sur les projets présentés sont les suivants : obtenir du CST (i) son évaluation de l'impact du projet en termes d'environnement mondial et (ii) ses recommandations et commentaires sur l'économie générale du projet.

#### **Encadré 4 – Modalités associées aux avis du CST sur les projets**

- Le Secrétariat transmet au CST du FFEM les FIP dès réception et au plus tard cinq semaines avant la date prévue du prochain COPIL ;
- Le CST adresse son avis au Secrétariat sur chacune des fiches au plus tard trois semaines avant la date du prochain COPIL ;
- Pour les projets dont le CST décide d'assurer un suivi plus étroit, il indique le nom du membre du CST qui assurera ce suivi.

Depuis 2006, comme mentionné précédemment, les avis du CST ont été renforcés par les avis de deux experts indépendants pour chaque FIP. Même si les procédures et le rôle du CST dans l'instruction des projets sont définis dans le document de procédure P901, il serait à propos qu'une mise à jour de ce document de procédure soit effectuée, comme proposée dans la partie financière du présent rapport.

Les avis que le CST formule sur chaque FIP sont très importants et conditionnent les avis formulés par le COPIL et ainsi les décisions prises. Le CST permet d'apporter une certaine légitimité et caution scientifique et technique au processus de sélection. De plus, ces avis permettent un regard critique objectif et assez pointu sur des questions primordiales liées entre autres à l'éligibilité d'un projet, son inscription dans les principes du FFEM, son dispositif institutionnel et son design technique. Le CST est donc une pierre angulaire du dispositif de sélection qui permet d'émettre des avis sur les projets au stade

identification et ainsi de renforcer la qualité des projets lors des études de faisabilité et des évaluations ex ante.

Certaines des personnes interrogées ont cependant soulevé le fait que les membres du CST n'étaient pas associés à la sélection des fiches idées et que leur association à cette étape clé de l'instruction pourrait être bénéfique. L'équipe d'évaluation est d'avis qu'effectivement le CST devrait être représenté lors de la réunion de sélection des fiches idées.

De plus, il ressort également des entretiens le faible retour sur la prise en compte des avis du CST lors des études de faisabilité et d'évaluation ex ante. Seul le Président, présent au COPIL, ou son représentant, reçoit cette rétroaction lors des réunions du COPIL.

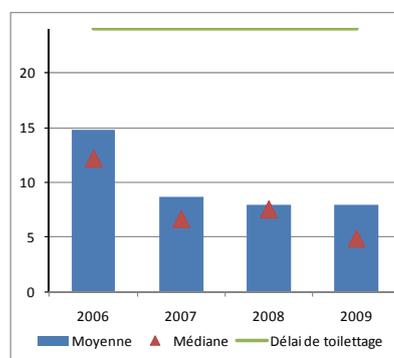
### 3.4.2. Règles, procédures et modalités associées à la mise en œuvre des projets (J4.2.)

#### 3.4.2.1. Délai moyen écoulé entre identification et engagement

Comme mentionné dans le rapport d'audit de 2006, ce délai est en grande partie tributaire du cycle d'organisation des réunions du COPIL. Sur la période 2003/2005, l'audit de 2006 évaluait ce délai à 8 mois en valeur médiane et 12 mois en valeur moyenne.

Sur la période 2006-2009, ce délai a été ramené en valeur moyenne sur la période à 7,4 mois en valeur médiane et à 9,7 mois en valeur moyenne. Le graphique 2 ci-contre présente ce délai en valeur moyenne et médiane par année sur la période 2006-2009.

**Graphique 2 - Délais entre identification et engagement des projets sur la période 2006-2009**



Source: Base de données projets du FFEM – « suivi projets FFEM »

A la lumière de ces données, l'équipe d'évaluation peut observer que sur la période 2006-2009, le FFEM a réussi, comme il l'avait initié sur la période 2002-2005, à compresser un peu plus ce délai entre identification et engagement et à le réduire en valeur moyenne à moins de 10 mois. Globalement, le Secrétariat du FFEM et les IM ont donc été efficaces sur le plan de la mise en œuvre des études de faisabilité et des évaluations ex ante des projets.

Ce délai moyen se situe largement en dessous du délai de toilettage de 24 mois entre identification et engagement adopté pour les procédures de toilettage. Comme proposé lors de l'audit de 2006, ce délai de nettoyage pourrait selon l'équipe d'évaluation être revu à la baisse et fixé à un maximum de 20 mois. Il est suffisant pour permettre de répondre à des situations inhabituelles, tout en permettant d'identifier des projets dont la durée d'instruction est suffisamment longue pour mériter un examen plus approfondi.

#### 3.4.2.2. Délai moyen écoulé entre la notification d'un engagement et la signature de la convention

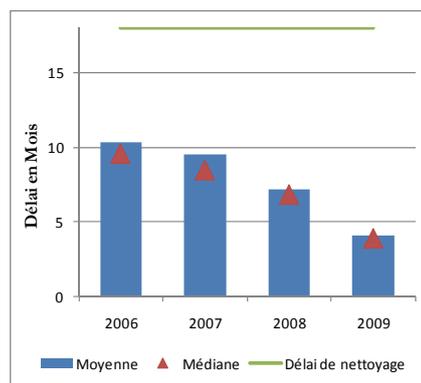
L'audit de 2006 indiquait pour ce délai une valeur médiane de 8 mois et une moyenne de 12 mois. Sur la période 2006-2009, 45 projets sur 60 projets engagés sur la période ont été conventionnés.

Le délai de signature de la convention vis-à-vis de la date d'engagement sur cette période a été de 7 mois en valeur médiane et 9 mois en valeur moyenne. Ce délai a donc été réduit d'un mois en valeur médiane et de 3 mois en valeur moyenne entre cette période et la période précédente. Il faut cependant noter que ces valeurs peuvent être biaisées par le nombre minime de projets engagés en 2009 dont les conventions ont été signées au 31 décembre 2009 (5 projets sur 16). Afin de réduire ce biais, il convient de présenter les valeurs médianes et moyennes de ce délai sur la période 2006-2008, lesquelles sont respectivement de 7 et 9 mois, donc identiques aux valeurs présentées pour la période 2006-2009.

Le graphique 3 ci-contre présente l'évolution de ces délais dans le temps. Cette évolution montre une assez bonne progression entre les années 2006, 2007 et 2008 même si la valeur pour l'année 2008 doit être tempérée par le fait que 2 projets n'ont pas encore été conventionnés et qu'ainsi la valeur moyenne associée à ce délai pour 2008 devrait augmenter. L'équipe d'évaluation conclut que le Secrétariat du FFEM et les IM ont été efficaces sur la période évaluée concernant la signature des conventions.

Ce délai moyen se situe également comme illustré sur le graphique 3 ci-contre en dessous du délai de nettoyage de 18 mois entre la notification d'un engagement et la signature de la convention du FFEM adopté au niveau des procédures de toilettage du Fonds. Ce délai est adéquat et ne doit pas être revu à la baisse.

**Graphique 3 - Délais entre engagement et signature de la convention des projets sur la période 2006-2009**

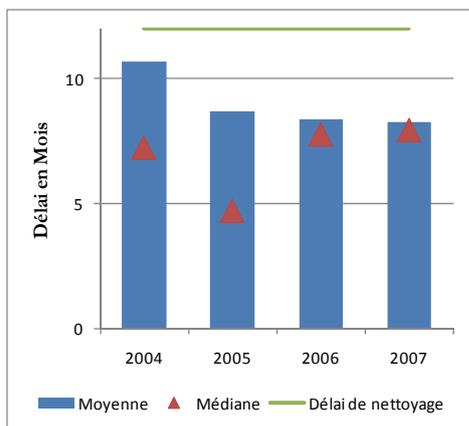


Source: Base de données projets du FFEM – « suivi projets FFEM »

### 3.4.2.3. Délai moyen écoulé entre la signature d'une convention et le premier décaissement

Ce délai est en grande partie tributaire des conditions suspensives spécifiées dans les conventions de financement et qui conditionnent l'autorisation pour le premier versement. L'audit de 2006 indiquait pour ce délai des valeurs pour les années 2002 et 2003 inférieures à 12 mois. Afin d'être plus représentatifs de la situation en vigueur au FFEM, mais également compte tenu qu'une bonne partie des projets engagés à partir de 2008 n'ont pas encore donné lieu à un premier décaissement et que l'audit de 2006 n'indiquait pas de valeur pour ce délai pour les années 2004 et 2005, les évaluateurs ont choisi pour ce délai de prendre les valeurs sur la période 2004-2007. Le délai moyen sur cette période est en valeur médiane de 7 mois et en valeur moyenne de 9 mois.

**Graphique 4 - Délais entre signature de la convention et 1<sup>er</sup> décaissement des projets sur la période 2004-2007**



Source: Base de données projets du FFEM – « suivi projets FFEM »

Le graphique 4 présente l'évolution de ce délai en fonction des années sur la période 2004-2007. Il indique que ce délai a été réduit entre 2004 et 2005 puis est resté stable sur les 3 années suivantes et en dessous du délai de nettoyage de 12 mois entre la signature de la convention et le premier décaissement adopté au niveau des procédures de toilettage du Fonds. Ces valeurs démontrent que le Secrétariat et les opérateurs de projets ont été efficaces dans la levée des conditions suspensives et le versement des premiers décaissements. On peut également en déduire que les conditions suspensives inscrites dans les conventions semblent adéquates et qu'elles ne rallongent pas excessivement les durées de mise en œuvre des projets.

Enfin, quant au délai actuel de toilettage de 12 mois entre la signature de la convention et le premier décaissement, il est adéquat et ne nécessite pas d'être ajusté.

### 3.4.2.3. Procédures administratives de gestion des projets

Les procédures administratives de gestion des projets sont décrites dans le MPO de l'AFD et ont été présentées à la partie 3.1.1.1. D'après les personnes interrogées et la revue documentaire, il ressort que la mise en œuvre des projets soutenus par le FFEM est assez flexible et souple. Cependant, selon les informations dont l'équipe d'évaluation dispose, le rapport d'audit de l'AFD de 2009 aurait recommandé un renforcement des procédures du FFEM et une mise à jour de celles-ci avec celles de l'AFD. Le FFEM étant un instrument avec comme principe le financement d'initiatives innovantes, incluant des partenariats

innovants, il est nécessaire qu'il puisse garder une certaine flexibilité lors de la mise en œuvre des opérations qu'il soutient. Il y a bien, selon l'équipe d'évaluation, la nécessité de mettre à jour les documents de procédures du FFEM qui pour la plupart datent de 2001, cependant lors de cette mise à jour, il semble nécessaire de garder une certaine souplesse. A titre d'exemple, les procédures LAB appliquées par l'AFD semblent assez difficiles à mettre en place sur toutes les opérations soutenues par le FFEM. En effet, l'AFD travaille majoritairement sur des opérations de plus gros volumes financiers que ceux du FFEM (de l'ordre minimum de 10 M€) et avec des partenaires possédant des capacités institutionnelles plus développées que la majorité des partenaires du FFEM.

Le suivi technique des projets devrait en théorie être assuré par les IM porteuses des projets. Cependant, les moyens des IM et le partage de l'information entre le Secrétariat du FFEM et les IM sont insuffisants pour permettre aux IM un suivi rapproché de la mise en œuvre des projets. Une solution pour remédier à ce problème de partage de l'information pourrait consister en la mise en place d'un serveur ftp, avec un accès sécurisé qui pourrait être fourni par le Secrétariat aux IM, et qui pourrait être hébergé par l'AFD. Selon les informations dont l'équipe d'évaluation dispose, un tel serveur vient d'ailleurs d'être mis en place et est actuellement en phase de test au niveau de la communication afin d'échanger des informations plus facilement entre les agents du FFEM, mais également des IM.

Selon la majorité des personnes interrogées, le suivi de la mise en œuvre des projets sur le terrain ne pose généralement pas de problème dans les pays dans lesquels des agences locales AFD sont implantées. Ces agences assurent un bon relais de l'information entre les opérateurs et les chargés de projets du Secrétariat du FFEM. En revanche, ce suivi est plus difficile dans les pays dans lesquels il n'existe pas d'agence locale AFD. Bien qu'avec l'augmentation du champ d'intervention de l'AFD, ces cas tendent à se réduire, cet aspect peut tout de même poser certains problèmes. Dans ce cas, le Secrétariat assure de facto le suivi des projets au niveau des décaissements mais également du suivi administratif et technique. Etant donné la charge de travail des chargés de projets du FFEM qui suivent en moyenne environ 25 projets chacun, ce suivi est très difficile voire impossible. Le FFEM doit s'assurer que dans ce genre de cas, un mécanisme d'assistance technique à la mise en œuvre des projets soit mis en place. Pour ce faire, un système est actuellement testé dans le cadre de quelques projets, les Ingénieurs suivi-contrôle (ISC), présenté dans l'encadré ci-contre.

#### **Encadré 5 – Le système d'ISC**

Ce système permet entre autres d'accompagner l'opérateur local dans la gestion administrative et technique du projet et permet également un relais et ainsi une aide à la décision des chargés de projets du FFEM. Il permet en soi d'augmenter la charge en personnel du FFEM et des IM.

Ce système a par exemple été mis en place dans un projet en Guyane et son coût est évalué à environ 60 000 € sur une contribution du FFEM de 1.3 M€. Cet ISC permet d'avoir un œil critique et objectif sur les rapports d'avancement (semestriels, annuels), les rapports financiers, les demandes de décaissement, les budgets annuels, etc. Il n'a pas de lien décisionnel direct avec l'opérateur mais permet au chargé de projet du FFEM d'avoir un meilleur suivi de la mise en œuvre du projet. Une réflexion autour de la généralisation de ce système d'ISC dans les projets soutenus par le FFEM dans des pays pour lesquels il n'existe pas d'agence locale AFD mériterait, semble-t-il, d'être menée.

#### **3.4.2.4. Suivi de la mise en œuvre des cofinancements**

La part du cofinancement du FFEM dans les projets qu'il soutient a représenté 14,8% des financements totaux accordés aux projets soutenus par le FFEM en 2007, 8,4% en 2008 et 19,3% en 2009.

La mise en place effective des cofinancements constitue une conditionnalité systématique à la LCS au premier versement. Théoriquement, le suivi de la mise en œuvre des cofinancements est donc effectué à travers cette condition suspensive. Cependant, selon l'équipe d'évaluation, et cela a été confirmé par certaines personnes interrogées, la confirmation de l'engagement en cofinancement d'un projet ne permet pas d'obtenir une certitude sur l'effectivité de la mise en place de ce cofinancement par la suite.

Bien qu'en théorie contrôlé à travers les procédures AFD, il existe un risque que le cofinancement prévu ne soit pas mobilisé. Ce risque est bien évidemment réduit pour les IM qui cofinancent les projets, dont

notamment l'AFD. Le dispositif actuel de suivi et de supervision des projets ne permet cependant pas de s'assurer d'une mobilisation à 100 % des cofinancements proposés dans les budgets des projets du FFEM.

#### ***3.4.2.5. Système de suivi et de rapportage systématique***

Comme indiqué dans l'évaluation des évaluations ex-post<sup>22</sup>, la responsabilité correspondant au suivi opérationnel des projets repose d'abord sur leurs maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et opérateurs au sens des alinéas g et h de l'article 9 figurant dans les conventions de financement du FFEM. Ceux-ci font l'obligation au signataire de la convention de remettre dans les délais prévus des rapports d'avancement.

A cet effet, le FFEM met à disposition des bénéficiaires de leurs concours, un modèle de rapport semestriel qui doit leur permettre de faire un rapportage systématique et standardisé de la mise en œuvre du projet. Bien que ce modèle de rapport semestriel soit complet et ait le mérite de contenir les différents éléments associés à la mise en œuvre, l'équipe d'évaluation estime, que sur une base semestrielle, ce modèle de rapport risque d'être difficile à compléter. Selon l'équipe d'évaluation, ce modèle pourrait être simplifié et suivre un format basé sur le cadre logique initial et le renseignement des indicateurs qui y sont identifiés. Par ailleurs, la revue des projets qui ont fait l'objet d'une étude de cas dans le cadre de cette évaluation, et notamment des différents documents qui ont été fournis à l'équipe d'évaluation, démontre que l'utilisation systématique de ce modèle de rapport semestriel n'est pas de mise.

Des rapports semestriels élaborés suivant ce canevas n'ont pas été produits systématiquement, que ce soit pour les projets engagés avant 2006 ou ceux engagés par la suite. Les documents constitutifs du suivi technique des projets ne sont pas uniformisés, que ce soit au niveau du cycle auquel ils sont élaborés (semestriel, annuel, etc.), ou au niveau de la forme et de leur contenu. Ainsi, à la lumière de ces éléments et selon l'équipe d'évaluation, le Secrétariat du FFEM et les IM devraient s'assurer d'une utilisation systématique de modèles de rapportage de la mise en œuvre des activités et de l'atteinte des résultats, qui auraient été simplifiés à l'avance. Cela permettrait aussi de produire des analyses pour mieux renseigner les évaluations de fin de projet, et éventuellement, au niveau portefeuille par exemple, de produire des analyses sur le taux d'atteinte des résultats escomptés globalement et par thématique d'intervention.

Enfin, l'équipe d'évaluation note tout de même, sur la base des études de cas menées, une utilisation systématique des cadres logiques, assortis d'indicateurs de résultats, pour les étapes liées à l'instruction dans les projets engagés après 2006.

### ***3.4.3. Règles, procédures et modalités associées à l'évaluation des projets (J4.3.)***

#### ***3.4.3.1. Procédures et modalités associées à l'évaluation des projets***

Les procédures liées à l'évaluation des projets sont indiquées dans le document de Procédures de suivi, de supervision et évaluation rétrospective d'un projet (P906).

En 2007, le FFEM a publié un Guide de l'évaluation qui précise les différentes étapes et modalités associées à la réalisation d'une évaluation. Ceci inclut l'élaboration et approbation des TdR, la consultation et le recrutement du consultant, l'élaboration et la présentation en comité de pilotage ad hoc d'une note méthodologique (pour les évaluations rétrospectives de grappes de projet), le recueil des informations, la production éventuelle d'une note de fin de mission à adresser au groupe de référence, l'analyse évaluative et la rédaction du rapport provisoire, la circulation du rapport provisoire et éventuellement restitution au groupe de référence, le recueil des observations sur le rapport provisoire et élaboration du document définitif, et la restitution du rapport définitif au groupe de référence, éventuellement élargi.

Bien que son élaboration n'ait pas fait, a priori, l'objet d'une réflexion concertée avec les IM par exemple, ce guide constitue un vrai document de référence pour la réalisation des différentes évaluations des projets soutenus par le FFEM.

---

<sup>22</sup> FFEM. *Rapport définitif. Analyse rétrospective des évaluations ex-post des projets cofinancés par le Fonds français pour l'environnement mondial. Document No. 4.* Paris. 2007.

L'identification des projets à évaluer est réalisée par les chargés de projets du Secrétariat du FFEM. En début de chaque année, le Secrétariat propose une liste de projets susceptibles de faire l'objet d'une évaluation au cours de l'année pour approbation par le COPIL.

Depuis l'audit de 2006, la proportion de projets terminés ayant fait l'objet d'une évaluation, ex-post notamment, est croissante. Les projets terminés aujourd'hui, font l'objet quasi systématiquement d'une évaluation ex-post. Les évaluations à mi-parcours sont elles plus rares et décidées au cas par cas par les chargés de projets. Elles sont généralement effectuées sur des projets qui présentent des aspects vraiment particuliers et/ou des retards et des problèmes importants dans leur mise en œuvre. Une contrainte associée à la réalisation de plus d'évaluations à mi-parcours est le montant alloué à chaque projet. En général, 5 % du budget FFEM est alloué aux activités de communication et d'évaluation. Pour un projet d'un montant de 1 M€, seulement 50 000 € sont donc disponibles pour réaliser toutes les activités correspondantes. Cette disponibilité de fonds pose un autre problème lié à leur mobilisation. Les procédures de décaissement des fonds d'un projet FFEM impliquent que ces fonds soient décaissés avant la Date limite de versement des fonds (DLVF). Ainsi, dans beaucoup de cas, la réalisation de l'évaluation est conditionnée à cette DLVF et est donc réalisée trop rapidement ou pas au bon moment. Les évaluations ne sont pas programmées en amont et sont uniquement décidées en début d'année de réalisation. Ceci peut également créer un problème de coordination et de programmation au niveau des IM.

#### Encadré 6 – Les différents types d'évaluation

L'évaluation au sein du FFEM est mise en œuvre selon quatre modes :

- Les évaluations de projets à mi-parcours : elles sont décidées conjointement entre l'IM et le Secrétariat du FFEM. Elles peuvent concerner : (i) des projets complexes ou particulièrement novateurs ; (ii) des projets soumis à des évolutions significatives et rapides de leur contexte d'intervention; (iii) des projets pilotes, dont le mode d'intervention est répliqué dans d'autres projets en cours d'instruction ;
- Les évaluations de projets ex-post : elles interviennent à la fin de la durée d'exécution du projet, mais de préférence alors que les équipes sont encore en place. Elles sont lancées dans les six mois suivant l'approbation du rapport d'achèvement. Elles sont mises en œuvre au travers d'un processus simplifié. Leur valeur ajoutée pour la capitalisation est centrée sur le retour et le partage de l'expérience ;
- Les évaluations rétrospectives de « grappes de projets » organisées sur une base géographique et/ou thématique en fonction des orientations stratégiques du Fonds. Elles sont mises en œuvre au travers d'un processus complet et structuré. Elles s'inscrivent directement dans une démarche de capitalisation, et peuvent inclure une revue « de l'état de l'art » ou des bonnes pratiques sur le thème concerné ;
- Les évaluations conjointes, lancées en général à l'initiative des IM, et auxquelles le FFEM peut être amené à s'associer, notamment lorsqu'elles concernent des pays, régions ou thématiques dans lesquels le FFEM intervient. Ces évaluations conjointes peuvent également être lancées à l'initiative d'autres institutions.

Quelques évaluations rétrospectives ont été réalisées ces dernières années. A ce titre, il est possible de citer l'analyse rétrospective des évaluations ex-post réalisée en 2007 et qui dresse par ailleurs un bilan assez net et constructif des évaluations ex-post, l'analyse de la cartographie des projets d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable réalisée en 2008 et pilotée par l'AFD<sup>23</sup>, ou encore l'analyse rétrospective de quatre programmes FFEM d'efficacité énergétique dans le bâtiment en Chine, au Liban et en Tunisie réalisée également en 2008 et pilotée par l'AFD<sup>24</sup>. Selon l'équipe d'évaluation, dans un souci de capitalisation des bonnes pratiques, des connaissances et des leçons apprises, le Secrétariat du FFEM et les IM devraient programmer plus d'évaluations rétrospectives par grappes de projets. Afin d'atteindre cet objectif, il pourrait être envisagé de mettre en place une ligne budgétaire spécifique au FFEM qui servirait au financement des évaluations rétrospectives par grappes de projets. Cette ligne budgétaire pourrait suivre les mêmes procédures et conditions d'utilisation que la ligne budgétaire relative à la DPP, ou alors prendre la forme d'un concours à part entière qui se justifierait dans une optique de capitalisation. Elle pourrait

<sup>23</sup> AFD. *Cartographie des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelable AFD et FFEM. Série évaluation et capitalisation. No. 21 décembre 2008. Paris. 2008.*

<sup>24</sup> AFD. *Améliorer la qualité énergétique des bâtiments : les leçons de quatre programmes FFEM en Chine, au Liban et en Tunisie. Série évaluation et capitalisation. No. 18 septembre 2008. Paris. 2008*

également être gérée directement par le service d'évaluation de l'AFD. La mise en place d'une telle ligne budgétaire pourrait par ailleurs être utilisée pour le financement des évaluations de projets ex-post, ce qui permettrait de résoudre le problème lié à la DLVF et à la mobilisation des fonds sur budgets de projets.

Ces évaluations rétrospectives par grappes de projets devraient être programmées sur des questions d'ordres thématiques et/ou géographiques, comme celle qui vient d'être réalisée sur les AMP, et être incluses dans les programmations de différents services d'évaluation des IM tels que celui de l'AFD, celui du MAEE ou celui de la DG Trésor. En effet, étant donné les moyens dont dispose le Secrétariat, il serait plus efficient et les coûts de transaction seraient plus limités si ce type d'évaluation était piloté par l'un de ces services d'évaluation. Une collaboration plus étroite est par ailleurs envisageable dans le cadre de ces évaluations thématiques et/ou géographiques avec les services d'évaluation des différentes IM. A cet égard, la DG Trésor étant ultimement responsable de l'allocation financière au FFEM puisqu'elle provient de son budget, et l'AFD étant généralement en cofinancement substantiel sur les projets FFEM, ces deux entités auraient très certainement, dans plusieurs cas, intérêt à bonifier les budgets prévus pour les évaluations d'ordre thématiques ou géographiques alloués par le FFEM à partir de leurs propres ressources d'évaluation. Ceci permettrait d'envisager des évaluations stratégiques plus en profondeur, avec un budget de dissémination et capitalisation adéquat.

#### ***3.4.3.2. Niveau d'indépendance du processus d'évaluation***

Que ce soit pour les évaluations ex-post ou les évaluations rétrospectives, les consultants sont dans la majorité des cas sélectionnés par voie d'appels d'offre transparents pilotés par l'AFD. Les contrats sont établis et gérés directement par le Service des achats de l'AFD. Le processus de réalisation des évaluations est indépendant et les méthodes utilisées conformes avec les lignes directrices du CAD-OCDE.

Selon l'analyse rétrospective des évaluations ex-post réalisée en 2007, les règles de déontologie sont généralement respectées lors de la réalisation des évaluations. Dans la plupart des évaluations conduites, et à quelques exceptions près, la protection des personnes est globalement bien respectée.<sup>25</sup>

#### ***3.4.3.3. Qualité des évaluations conduites***

L'analyse rétrospective des évaluations ex-post concluait sur le fait que la qualité des évaluations examinées était très hétérogène. Les études de cas et la revue des évaluations mises à la disposition de l'équipe d'évaluation confirment cette hétérogénéité de la qualité des évaluations produites. Les cadres conceptuels, les méthodologies utilisées, la structuration de la démarche mais également le contenu technique relatif à la mise en œuvre des activités par exemple et à l'atteinte des résultats et des impacts escomptés varient énormément d'une évaluation à une autre. Ceci semble dû en partie aux budgets consacrés aux évaluations. Une ligne budgétaire spécifique comme évoqué précédemment, de pair avec un contrôle resserré de l'application des critères d'évaluation, pourrait également résoudre en partie ce problème et permettre de financer des évaluations de meilleure qualité.

Cet aspect qualitatif pose un problème majeur lié à la publication des évaluations réalisées et la diffusion des résultats. En effet, assez peu d'évaluations relatives aux projets soutenus par le FFEM ont fait l'objet d'une publication et par ailleurs aucune de ces évaluations n'est disponible sur le site internet du FFEM. Ceci serait dû à la faible qualité des évaluations. Cependant, il existe une grille d'appréciation des évaluations qui peut être utilisée pour noter ces dernières et il serait envisageable, voire même nécessaire, qu'une réponse formelle de l'équipe de gestion de projets soit annexée à chaque évaluation. Ces deux points permettraient d'apporter une meilleure réponse aux questions subjectives et d'identifier un consensus au niveau de l'appréciation. En accord avec les principes de redevabilité de l'APD, il est important que le FFEM publie les évaluations des projets qu'il finance et qu'il en diffuse les constats, conclusions, recommandations et leçons apprises.

Les résultats des évaluations sont seulement présentés au COPIL du FFEM. Cela ne contribue pas à alimenter un processus d'apprentissage des différentes parties prenantes des projets soutenus par le

---

<sup>25</sup> FFEM. *Rapport définitif. Analyse rétrospective des évaluations ex-post des projets cofinancés par le Fonds français pour l'environnement mondial. Document No. 4.* Paris. 2007. p.16

FFEM, notamment les membres du CST. En effet, bien que cela ait fait l'objet d'une recommandation suite à l'audit de 2006, les membres du CST ne sont toujours pas associés suffisamment aux évaluations des projets et ne bénéficient pas non plus d'une restitution des résultats. Comme proposé dans l'analyse rétrospective des évaluations ex-post, il semblerait utile d'organiser chaque année un séminaire d'une journée avec pour objet la restitution des résultats, leçons apprises et bonnes pratiques des évaluations conduites. Ce séminaire, auquel pourraient être invités les membres du CST mais également d'autres acteurs du développement, de la recherche et du secteur académique, aurait vocation à diffuser les grandes conclusions des évaluations par domaine, les résultats atteints, mais également les échecs, et à permettre de renforcer le processus d'apprentissage des différentes parties prenantes du FFEM. L'organisation d'un tel séminaire pourrait également renforcer la visibilité des actions du FFEM.

Finalement, notons qu'au plan de l'évaluation des impacts des actions du FFEM spécifiquement, tel que mentionné précédemment, il reste à faire. On dénote une amélioration dans l'identification d'indicateurs d'impacts dans les différents domaines d'intervention pour les projets plus récents, mais cette identification et le renseignement d'une ligne de base en début de projet, de même que le suivi de son évolution durant les projets et dans le cadre des évaluations ex-post ne sont pas systématiques. Cette carence rend bien entendu l'évaluation des impacts, qu'ils soient de nature sociale, économique ou environnementale, limitée. Si le FFEM désire mieux renseigner ses impacts attendus et non-attendus sur le développement durable (et donc mieux renseigner la performance ultime de ses actions sur le terrain), il devra dans un premier temps renforcer et systématiser, au stade de l'instruction et du démarrage des projets, l'identification des indicateurs d'impacts pour chacun de ses domaines d'intervention, et leur suivi. Cette première étape permettra de jeter les bases d'une évaluation ultérieure plus objective de l'impact de ses interventions. A ce niveau, le FFEM peut bien entendu s'inspirer des efforts menés par le Bureau d'évaluation du FEM sur les méthodologies d'évaluation d'impact ces dernières années, qui ont notamment permis au FEM d'identifier plus clairement des « conditions clés nécessaires à l'atteinte d'impacts », ainsi que les hypothèses critiques, qui à leur tour, peuvent renseigner la planification future de l'institution dans ces domaines d'intervention, les potentiels de reproductibilité de ses initiatives, mais aussi les choix stratégiques futurs sur la base de la performance du portefeuille. Le FFEM pourrait également s'appuyer sur les services d'évaluations des IM pour mener ce type d'évaluation.

Le tableau joint en Annexe 6, présente une liste de conditions clés nécessaire à l'atteinte d'impacts, ainsi que des hypothèses critiques, identifiées pour quatre domaines d'intervention du FEM lors de la revue *OPS 4*, suite à une analyse systématisée de la potentialité d'impact du portefeuille FEM. Cette analyse a bénéficié de l'application de la théorie du changement adaptée aux domaines d'intervention du FEM, qui sont essentiellement les mêmes domaines d'intervention que ceux du FFEM. Cette liste a été adaptée du rapport du quatrième bilan global du FEM réalisé en 2009 et publié en avril 2010<sup>26</sup>.

#### ***3.4.3.4. Complémentarité et cohérence des évaluations conduites***

Selon l'analyse rétrospective des évaluations ex-post, la mise en contexte générale des projets dans les rapports est satisfaisante, mais les évaluations restent discrètes sur la prise en compte détaillée des autres projets et initiatives du contexte avec lesquels développer des synergies. De plus, selon cette analyse, de nombreux projets sont déjà pris en compte à l'occasion de divers exercices menés par les services d'évaluation des IM. Cette analyse a estimé que cette situation concernait plus d'un tiers des projets.

Quelques évaluations conjointes avec le service de l'évaluation de l'AFD ont été conduites, telles que l'analyse de la cartographie des projets d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable. Ces évaluations dénotent des efforts pour améliorer la complémentarité et la cohérence des différentes évaluations conduites. La programmation annuelle présentée en COPIL doit également servir à améliorer cette complémentarité. Comme indiqué précédemment, il semble nécessaire que des évaluations rétrospectives et par grappes de projets soient programmées en accord avec les IM, inscrites dans leur programmation annuelle et que la rédaction des TdR soit conjointe, afin de renforcer notamment la complémentarité des différents services d'évaluation des IM et le Secrétariat du FFEM.

---

<sup>26</sup> FEM EO. *Quatrième bilan global du FEM*. Washington. 2010

### ***3.4.4. Capitalisation des bonnes pratiques, des expériences et des leçons apprises (J4.4)***

#### ***3.4.4.1. Modalités et procédures de capitalisation des expériences***

Dans le Guide de l'évaluation, l'organisation de la capitalisation au sein du FFEM est définie à travers un schéma, représenté en Annexe 5, qui présente les différentes étapes clés de la capitalisation reliée aux différents stades du cycle de projet du FFEM et identifie les canaux à utiliser afin de valoriser l'expérience.

Ce Guide d'évaluation présente également un modèle de fiche de notation de projet qui doit être remplie suite à la clôture d'un projet, vraisemblablement par les chargés de projets du FFEM et qui doit permettre d'alimenter une base de données sur les connaissances et les expériences acquises. Cependant, ces modalités et outils ne sont pas utilisés systématiquement sur chaque projet, notamment la fiche de notation de projet. Il faut toutefois noter que cette fiche a été présentée lors du Guide d'évaluation de 2007 et que nos études de cas pour les projets terminés ont concerné des projets engagés avant 2006.

Concernant l'analyse rétrospective des évaluations ex-post conduite en 2007, elle concluait que « de l'avis même de nombreux évaluateurs, la capitalisation est restée dans les projets très en dessous de ce qui pouvait être attendu. Cela tient à diverses raisons, dont les principales sont classiquement [...] : (i) l'absence de procédures structurées de capitalisation ; (ii) des limites au niveau du suivi opérationnel au sein des interventions (du ressort des opérateurs), qui ne contribuent pas à la sauvegarde de la mémoire des projets ; et (iii) une certaine saturation des opérateurs, qui disposent de peu de temps à affecter aux activités de capitalisation, alors que des moyens spécifiques ne sont pas prévus pour cette activité. »

#### ***3.4.4.2. Rôle des chargés de projets et outils de capitalisation utilisés***

Le rôle que doivent jouer les chargés de projets dans la capitalisation des bonnes pratiques et des leçons apprises a d'ores et déjà été démontré au cours de l'audit de 2006. De plus, l'analyse rétrospective des évaluations ex-post concluait « qu'il existe certes une capitalisation des expériences au niveau des ingénieurs du FFEM, et dans une certaine mesure des agents des IM, mais celle-ci reste surtout au niveau des individus plus que de l'Institution. L'expérience est communiquée plus au travers de « la proximité des bureaux et des personnes » que dans un cadre organisé. Ce capital de connaissances est évidemment sensible aux remplacements de personnels. » Selon les entretiens qui ont été menés lors de cette évaluation, il semblerait que ces deux constats soient toujours valables. La capitalisation des bonnes pratiques et des connaissances au sein du FFEM est plus reliée à la personnalité des chargés de projets qu'à l'application d'un cadre clair et précis de capitalisation.

En termes d'exemple de capitalisation des bonnes pratiques et de leçons apprises, il est possible de mentionner l'étude de capitalisation des expériences du FFEM dans le domaine des AMP, ou la revue des expériences des fonds fiduciaires pour la conservation de la biodiversité.

#### **Encadré 7 – Exemples de publications**

- Plaquette sur le financement de la lutte contre le changement climatique - 2009 ;
- Plaquette sur l'efficacité énergétique et le développement durable dans la construction en Chine en 2009 ;
- Plaquette eaux internationales en 2009 ;
- Plaquette sur la structuration d'une filière régionale bois énergie dans le sud de la Lituanie en 2008 ;
- Plaquette sur le Programme de Mise à niveau Energie-Environnement de la Zone industrielle de Sidi-Bernoussi (Casablanca - Maroc) en 2008 ;
- Plaquette sur le projet d'Efficacité énergétique dans les bâtiments en Afghanistan en 2008 ;
- Plaquette sur le programme d'efficacité énergétique dans le secteur des hammams et des fours-boulangeries au Maroc en 2008 ;
- Plaquette sur le projet « Réseau de fondations pour la biodiversité en Hongrie » en 2008 ;
- Plaquette sur la lutte contre la désertification dans les microprojets de développement dans le Sahel - techniques et coûts associés en 2008 ;
- Plaquette sur le projet Biodesa en Bolivie en 2007.

**Question 5. Les activités et les interventions soutenues par le FFEM ont-elles un effet de levier au niveau français et international ? (Impact)**

Les interventions soutenues par le FFEM ont contribué à promouvoir des innovations variées, telles que le développement et la promotion des approches éco-systémiques, de l'approche territoriale, de la connaissance des externalités environnementales, du concept de ville durable, des pratiques agro-écologiques, des innovations financières, l'encouragement de la formation, des réglementations, des dispositifs de contrôle et de régulation. Cependant, pour diverses raisons dont la durée des projets, l'adoption et la reproduction de ces innovations ne sont pas optimales et doivent encore être renforcées.

L'effet levier financier des interventions soutenues par le FFEM est important, avec un rapport de 1 sur 7 (pour 1€ investi par le FFEM, 7€ sont investis par ses partenaires) et un rapport de 1 sur 5 hors financements AFD. Les cofinancements apportés aux interventions soutenues par le FFEM sont variés et impliquent une assez grande variété d'acteurs. Le FFEM a développé des liens étroits avec des institutions multilatérales et des entreprises privées et collectivités locales étrangères.

Les interventions soutenues présentent donc un effet levier non négligeable en termes de promotion d'innovations et de volumes financiers mobilisés, mais qui garde tout de même une marge de progrès.

### **3.5.1. Effet levier des interventions en termes de promotion des innovations (J5.1.)**

L'un des objectifs spécifiques du FFEM est relatif à la promotion des innovations. Comme mentionné dans l'analyse rétrospective des évaluations ex-post, l'innovation peut revêtir plusieurs formes :

- L'innovation dans le contexte local de l'aire du projet, voire dans le contexte national : transfert et adaptation de pratiques et de techniques utilisées ailleurs avec succès,
- L'innovation « absolue », dans certains cas redevable d'un dépôt de brevet.

Il apparaît suite à la revue documentaire et les entretiens menés, que le FFEM contribue à la promotion d'innovations à travers les interventions qu'il soutient. 85% des répondants à l'enquête sur la gestion opérationnelle du FFEM confirme ce constat. Ces innovations peuvent prendre la forme : (i) d'innovation technique et/ou thématique telle que de nouveaux modes de financement des aires protégées ; (ii) d'innovation dans les dispositifs institutionnels et l'innovation partenariale telle que la promotion d'un partenariat public-privé autour des questions liées à l'efficacité énergétique, ou le soutien à un projet alliant lutte contre les changements climatiques et protection de la couche d'ozone stratosphérique ; et (iii) d'innovation géographique et/ou politique telle que la promotion de systèmes de gestion durable des terres dans des régions où ces systèmes sont inexistantes.

L'analyse rétrospective des évaluations ex-post publiée en 2007 « constatait que, dans plus de la moitié des cas, les innovations introduites ne sont pas considérées comme pleinement validées et systématisées à l'issue du projet. Cela tient à la nature même de ces processus, qui se développent sur des pas de temps longs, alors que les projets ont généralement une durée de trois ans ; même si les difficultés de leur mise en œuvre peut amener parfois à doubler cette durée. Dans certains cas, l'innovation reste enfin « relative », et le fait d'identifier l'innovation nécessiterait de se doter d'un dispositif de veille sur les bonnes pratiques dans les différents domaines d'intervention du FFEM. Par exemple l'intervention menée en Colombie était considérée comme innovante, alors que de nombreuses initiatives antérieures de même profil existaient dans des contextes relativement similaires (Pérou, Bolivie par exemple). »<sup>27</sup>

La durée limitée des projets soutenus par le FFEM, en moyenne de 4 à 5 ans avec les délais liés à la mise en œuvre, ne permet pas d'atteindre une adoption formelle des innovations par les bénéficiaires. L'effet levier recherché en termes d'innovation est donc circonscrit à la durée des projets. De plus, la reproductibilité des bonnes pratiques et des leçons apprises, mais également des innovations promues définit d'une certaine manière les capacités d'adoption de ces innovations. Le principe du FFEM de ne

<sup>27</sup> Ibid

financer que des projets démontrant des aspects innovants et originaux peut par conséquent avoir un effet rétroactif négatif sur les innovations qui ont été promues auparavant par d'autres initiatives. La reproductibilité de ces innovations est donc un point primordial pour en assurer l'adoption par les bénéficiaires directs et indirects, et des impacts à plus long terme.

Cette question de l'adoption des innovations est également posée au regard des activités de capitalisation et de diffusion des bonnes pratiques et des leçons apprises discutées plus haut. En effet, en améliorant ses capacités de capitalisation et de diffusion, le Secrétariat du FFEM pourrait augmenter son effet levier sur la promotion d'innovations et plus particulièrement sur leur reproductibilité par d'autres acteurs et partenaires, mais également sur leur adoption plus large par les bénéficiaires directs et indirects.

#### **Encadré 8 - La promotion de thèmes innovants par le FFEM**

Au cours des quatre dernières années, le FFEM a contribué à promouvoir des thèmes innovants et originaux tels que :

- Les approches éco-systémiques, les approches paysages ;
- L'approche territoriale, à travers un discours spécifique et des expériences réussies, tels que les parcs naturels, les aires protégées, la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) ;
- La connaissance des externalités environnementales et sociales ;
- L'écologie industrielle et les villes durables ;
- Les études de vulnérabilité des PED face aux impacts des changements climatiques et leurs capacités d'adaptation pour y faire face, à travers quelques initiatives dans l'Océan Indien et en Afrique ;
- Les mesures d'efficacité énergétique dans le bâtiment et la construction, à travers plusieurs initiatives en Chine, au Liban, en Tunisie par exemple ;
- La promotion de transports urbains moins polluants ;
- L'utilisation des énergies renouvelables en Chine notamment ;
- La valorisation énergétique de la biomasse ;
- La promotion du MDP auprès des porteurs de projets en Afrique notamment ;
- La gestion conservatoire des forêts et l'appui à des filières éco-certifiées d'exploitation de bois de forêts ;
- La promotion de mécanismes de gestion durable participative des forêts communales ;
- La gestion participative des aires protégées terrestres et marines avec des acteurs locaux et des collectivités territoriales en Afrique, en Méditerranée, en Asie du Sud Est et en Amérique Latine, mais également plus récemment dans les collectivités d'outre mer ;
- Les pratiques agro-écologiques et l'agriculture écologiquement intensive ;
- Les innovations financières, telles que les paiements pour services environnementaux, conversions de dette en faveur de l'environnement (liées aux C2D), crédits carbone volontaires, fonds fiduciaires pour financer les coûts récurrents de la biodiversité, le « carbone bleu » de la biomasse végétale, le mécanisme REDD ;
- La formation, les réglementations, les dispositifs de contrôle et de régulation.

Ci-après sont énumérés quelques exemples d'innovations promues par des interventions soutenues par le FFEM recueillis lors de la revue documentaire et les études de cas :

- L'introduction d'innovations dans le domaine de l'eau chaude sanitaire solaire collective dans le cadre du projet d'efficacité énergétique au Liban. L'installation de Zouk a été une première au Liban de même que les contrats de garantie de résultats solaires et les contrats d'entretien mis au point à cette occasion. Les leçons tirées de cette installation ont conduit à des améliorations sur un deuxième site et à la mise en place d'un comptage individuel de l'eau chaude consommée.
- La promotion d'un mécanisme régional décentralisé de financement dans le cadre de l'IREMLCD qui a permis l'appropriation locale et l'intégration des dynamiques de développement local.

- La promotion de trois innovations dans le cadre du programme électrification décentralisée et pompage solaire en gestion déléguée avec investissement partagé au Maroc : 1) le co-investissement et la cogestion public/privé de ces équipements décentralisés ; 2) une exploitation technique et financière professionnalisée sur le long terme ; et 3) l'intégration des deux composantes « électricité » et « hydraulique » dans le cadre d'une gestion décentralisée des services publics en milieu rural.
- Dans le cadre de l'appui au Plateau Mahafaly à Madagascar, une des particularités du projet repose sur les mesures d'accompagnement innovantes mises en œuvre pour faciliter l'acceptation par les populations locales de nouvelles dispositions en matière de gestion de l'espace et de conservation du milieu naturel. Des initiatives originales ont été menées telles que la réflexion sur l'approvisionnement en bois de l'agglomération de Toliara, la recherche d'énergie alternative, la création d'un office régional du tourisme, la mise en place d'un programme de formation.
- La promotion de la gestion des ressources naturelles par la société civile et les ONG locales dans le cadre du PPI.

### ***3.5.2. Effet levier financier des interventions soutenues par le FFEM (J5.2.)***

Selon les informations fournies à l'équipe d'évaluation, la part du cofinancement du FFEM dans les budgets totaux des projets a atteint une moyenne de 14,2 % sur les trois dernières années. Les sources de cofinancement proviennent de différentes catégories d'acteurs et incluent :

- L'AFD - volume de cofinancement de 156,4 M€ ;
- D'autres instruments de la coopération française - volume de cofinancement de 3,8 M€ ;
- D'autres bailleurs de fonds bilatéraux - volume de cofinancement de 22,9 M€ ;
- Des ONG et fondations françaises et étrangères - volume de cofinancement de 16,3 M€ ;
- Des entreprises privées et collectivités locales françaises et étrangères - volume de cofinancement de 34,9 M€ ;
- Des entreprises publiques françaises et étrangères - volume de cofinancement de 3,87 M€ ;
- Le FEM - volume de cofinancement de 18,1 M€ ;
- L'Union Européenne - volume de cofinancement de 19,7 M€ ;
- D'autres bailleurs multilatéraux - volume de cofinancement de 21,3 M€.

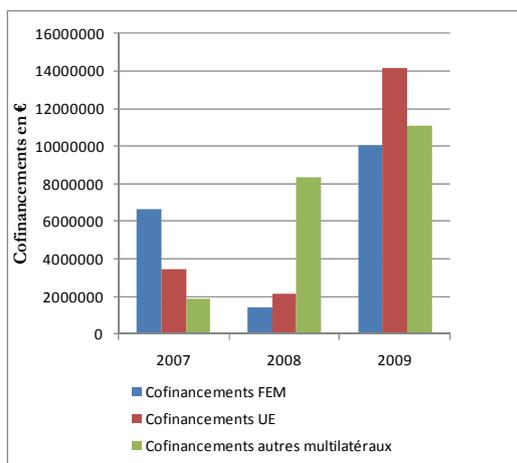
Il ressort de ces données que la plus grande source de cofinancement des projets soutenus par le FFEM est bilatérale et en particulier en provenance de l'AFD. Ce constat peut facilement être expliqué par les évolutions qu'a connues la coopération française ces dernières années et le rôle, en tant qu'opérateur pivot, que joue l'AFD aujourd'hui.

Cependant, ce poids accordé à l'AFD et le volume financier qui lui est associé, d'un montant de 156,4 M€, doivent être tempérés par le fait que sur de nombreux projets cofinancés par l'AFD, la subvention octroyée par le FFEM accompagne une ligne de crédits ou un prêt AFD représentant un important investissement financier.

La seconde observation est relative à la part des cofinancements du FEM, de l'UE et des autres bailleurs multilatéraux dans les interventions soutenues par le FFEM et leur évolution dans le temps au cours des trois dernières années. Le graphique 5 ci-dessous présente cette évolution.

Tout d'abord, il est intéressant de noter que les cofinancements apportés par l'UE et le FEM se situent dans des fourchettes équivalentes, mais également l'évolution croissante de leur contribution, en particulier de l'UE et des autres bailleurs multilatéraux.

**Graphique 5 - Evolution de la part des contributions FEM et UE dans les projets soutenus par le FFEM**



Source : Données fournies par le Secrétariat du FFEM

Le FFEM a fait des efforts ces dernières années pour développer des liens et des synergies avec des bailleurs de fonds multilatéraux qui a priori ont porté leurs fruits. Ceci pourrait être en partie dû à une évolution des relations entre le FFEM et ses partenaires multilatéraux mais également à l'évolution des éléments constitutifs des conventions de financement qui a permis de développer de nouveaux partenariats avec des bailleurs de fonds multilatéraux.

Le dernier constat relatif à la répartition actuelle, est la part des cofinancements des entreprises privées et collectivités locales étrangères. Ces deux catégories d'acteurs présentent un volume de cofinancement sur les trois dernières années de 28 M€, qui est beaucoup plus important que la part des entreprises privées et collectivités locales françaises, avec un volume de cofinancement sur les trois dernières années de 6,9 M€, et équivalent à

d'autres bailleurs de fonds bilatéraux, avec un volume de cofinancement sur les 3 dernières années de 22,9 M€. Ce constat donne une indication sur le fait que le FFEM aurait développé des liens avec des entreprises privées et des collectivités locales étrangères assez importants (volume de cofinancement annuel de près de 10 M€), lui permettant d'avoir un effet levier relatif sur ce type d'opérateurs.

Les interventions soutenues par le FFEM présentent donc un rapport de cofinancement de 1 pour 7 (à savoir donc qu'un euro investi par le FFEM a un effet levier de 7 euros) et un rapport de 1 pour 5 hors cofinancements AFD (à savoir donc qu'un euro investi par le FFEM a un effet levier de 5 euros).

***Question 6. Les résultats et impacts atteints par les interventions soutenues par le FFEM à travers des partenariats avec des acteurs locaux, nationaux et internationaux s'inscrivent-ils dans la durabilité, la complémentarité, et la reproductibilité à une échelle locale, nationale et/ou internationale ? (Durabilité et Cohérence)***

Le FFEM a bien intégré la notion de durabilité dans les approches adoptées pour la mise en œuvre des interventions qu'il soutient. Cependant, on ne peut conclure que les résultats et les impacts atteints par le FFEM s'inscrivent systématiquement dans la durabilité, en raison de deux facteurs principaux : (i) la durée des projets soutenus et la reproductibilité des bonnes pratiques et des leçons apprises, et (ii) les capacités des opérateurs et de la société civile locale à poursuivre les initiatives.

La reproductibilité, bien que constituant un critère d'éligibilité, n'est a priori pas systématiquement atteinte que ce soit en nombre ou en termes d'échelle. Cette reproductibilité constitue, à bien des égards, un test ultime de la durabilité des innovations soutenues par le FFEM et est donc cruciale à long terme pour assurer un impact adéquat du FFEM. Cela étant dit, les actions du FFEM possèdent tout de même un fort potentiel de reproductibilité, qui reste souvent à exploiter pleinement. Un plus grand succès en ce qui a trait à la reproductibilité des approches innovantes promues par le FFEM devrait passer par une gestion plus structurée de cette promotion de la reproductibilité par le FFEM, tant au niveau stratégique qu'au niveau des moyens et modalités mis à disposition par le FFEM.

Finalement, tel qu'explicité dans l'analyse fournie sous la question 10, les interventions du FFEM s'inscrivent généralement en complémentarité avec celles d'autres acteurs internationaux, tels que le FEM, le FMPM et l'Union Européenne.

***3.6.1. Durabilité des impacts et des résultats atteints par les interventions soutenues par le FFEM (J6.1.)***

La durabilité constitue un paramètre de l'éligibilité des projets à travers les critères de pérennité économique et financière après projet et de viabilité au plan écologique et environnemental. Ce paramètre est donc pris en compte lors de l'instruction des projets FFEM et fait l'objet d'une réflexion claire.

Le FFEM, par vocation, soutient des projets qui s'inscrivent dans la durabilité, à travers des activités par exemple de gestion durable des ressources naturelles, d'aménagement durable des aires protégées, de promotion du concept de ville durable, de gestion durable des bassins hydrauliques transfrontaliers, ou de réflexion sur des financements de la conservation de la biodiversité plus durables.

Le FFEM a bien intégré cette notion de durabilité dans les interventions qu'il soutient, et plus particulièrement dans les interventions relatives à la protection de la biodiversité. La majorité des personnes interrogées et des répondants au questionnaire sur la gestion opérationnelle du FFEM confirme ce constat. La question de la durabilité des impacts est par contre plus délicate. Comme mentionné précédemment, la durée des projets que soutient le FFEM est assez courte et ne permet pas systématiquement d'atteindre les impacts escomptés, et par conséquent de les inscrire dans la durabilité. Cet aspect n'est pas uniquement associé aux opérations du FFEM mais est un problème récurrent aux interventions soutenues par la coopération internationale. L'adhésion des bénéficiaires à des activités proposées, puis l'atteinte de résultats et d'impacts, et enfin leur pérennisation, particulièrement dans le domaine de l'environnement, sont des processus longs qui sont difficilement atteignables par des projets de courtes durées.

L'approche participative, mais également le rôle de renforcement de la société civile locale et des opérateurs locaux joué par les initiatives soutenues par FFEM, lui permettent d'inscrire une certaine durabilité dans les résultats et les impacts atteints par les initiatives soutenues. Un certain nombre d'exemples démontre une reprise des résultats d'une initiative par des opérateurs et de leur changement d'échelle.

Les conclusions des études de cas confirment ces constats et permettent d'identifier les exemples suivants :

- Dans le cadre du projet IREMLCD, le dispositif mis en place est relativement léger et s'appuie sur une organisation existante, le Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel. Il est donc peu coûteux. D'autres bailleurs intéressés peuvent contribuer à la pérennité des actions engagées. La durabilité des effets de ces actions est liée à la qualité des entretiens et de la gestion après réalisation. La durabilité semble surtout dépendre de la capacité des bénéficiaires à assurer sur le moyen terme les services nécessaires à l'approvisionnement en intrants et à la mise en marché des produits.
- Dans le cadre du projet SASS, les outils élaborés (système d'information, approche socio-économique et environnementale) peuvent être pris en charge financièrement par les États. Toutes les parties ont contribué à la réalisation des études, et des données jusqu'alors considérées comme sensibles ou purement nationales ont pu être échangées en faveur de la réussite des composantes du projet et du renforcement de la solidarité des trois pays pour faire face au défi de la gestion du SASS.
- Dans le cadre du projet « électrification décentralisée et pompage solaire » au Maroc, en gestion déléguée avec investissement partagé, la pérennité à long terme du Projet semble incertaine, au regard de plusieurs facteurs :
  - i. les inquiétudes sur la solidité du 'Business Model' et la pérennité de la société TEMASOL ;
  - ii. l'équilibre économique précaire (l'évolution des prix des matières premières est très défavorable, malgré un tarif figé ; les délais de paiement de l'Office national de l'électricité (ONE) sont longs ; le manque d'un régulateur pour juger de la pertinence de réviser les prix en rapport avec les augmentations des prix des matières premières, etc.) ;
  - iii. la non-viabilité financière en raison de l'évolution contrastée des prix et des tarifs (la viabilité financière de l'ensemble des opérateurs du secteur - les « concessionnaires » - est aujourd'hui compromise. La situation différente des divers opérateurs du secteur suivant leur date d'entrée sur le marché explique en partie des stratégies contrastées).
  - iv. la remise en question de la viabilité institutionnelle et juridique du projet.

La durabilité des résultats et des impacts est donc conditionnée en partie aux capacités des opérateurs et structures locaux à la fin du projet. Les interventions soutenues par le FFEM ont donc un rôle conséquent à jouer de renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement afin de permettre une meilleure inscription dans la durabilité des résultats et des impacts atteints.

### ***3.6.2. Reproductibilité des résultats et des impacts atteints par les interventions soutenues par le FFEM (J6.2.)***

La reproductibilité est le quatrième critère d'éligibilité des projets. Selon la majorité des personnes interrogées, la reproductibilité des innovations soutenues par les projets FFEM n'est pas toujours évidente. 60% des répondants au questionnaire en ligne sur la gestion opérationnelle du FFEM déclarent que les interventions soutenues par le FFEM sont « souvent » reproductibles, et 20% d'entre eux « parfois » reproductibles.

La reproduction n'est a priori pas systématiquement atteinte que ce soit en nombre ou en termes d'échelle. Comme mentionné concernant la durabilité des résultats ou la promotion des innovations, les résultats et impacts atteints par les projets soutenus par le FFEM se heurtent à la durée limitée des interventions. L'effet levier en termes de reproductibilité est donc limité au sein des interventions du FFEM. Bien entendu, la reproductibilité constitue, à bien des égards, un test ultime de la durabilité des innovations soutenues par le FFEM et est donc cruciale à long terme pour assurer un impact adéquat du FFEM.

Les actions du FFEM possèdent un fort potentiel de reproductibilité, qui reste souvent à exploiter pleinement. Suite aux entretiens effectués par l'équipe d'évaluation, il ressort qu'un plus grand succès en ce

qui a trait à la reproductibilité des approches innovantes promues devrait passer par une gestion plus structurée de cette promotion de la reproductibilité, tant au niveau stratégique qu'au niveau des moyens et modalités mis à disposition par le FFEM.

Une réflexion à ce sujet est requise, par exemple, concernant l'insertion des stratégies d'intervention dans des réseaux d'expertise pérennes (ex : Pôles de compétences) et des dynamiques nationales de soutien à une thématique multi-bailleurs. La reproductibilité nécessite que les conditions de son succès, dans un contexte national ou régional donné, soient clairement identifiées et assurées par un appui à la création ou au renforcement de ces conditions, soit du FFEM, soit d'autres acteurs nationaux ou internationaux. Dans cette perspective, l'action du FFEM au plan stratégique doit clairement s'insérer avec celle des autres acteurs aux échelles nationale, régionale, ou même locale, dans une approche programmatique.

Finalement, en termes de moyens et outils, la reproductibilité demande souvent une action à plus long terme, et permettant de mobiliser des financements publics et privés, nationaux et/ou internationaux d'envergure qui peuvent sortir du champ traditionnel des coopérations du FFEM et assurer un changement d'échelle, géographique ou sectorielle. On pensera par exemple au rôle du secteur privé. Pour atteindre la promotion efficace de la reproductibilité il est nécessaire, de l'avis des évaluateurs, d'apporter une certaine souplesse dans le financement de la reproduction d'initiatives réussies au sein du FFEM permettant d'associer avec des modalités plus souples, légères et efficaces et, avec l'envergure nécessaire (taille des projets), les différents acteurs. Cette souplesse, de l'avis de l'équipe d'évaluation, permettrait au FFEM de passer à cette vitesse supérieure, grâce à un impact élargi, et un effet levier décuplé.

Quant à l'inscription des interventions du FFEM en complémentarité de celles du FEM et du FMPM (et autres dont UE), elle est essentiellement traitée sous la question évaluative 10. Disons simplement ici que l'évaluation rétrospective de la dotation de la France au FEM publiée en février 2009 avait déjà examiné sous certains angles cette question et conclu favorablement. De plus, 46% des répondants au questionnaire en ligne sur la gestion opérationnelle du FFEM ont indiqué que les projets soutenus par le FFEM s'inscrivaient « souvent » dans la complémentarité avec les projets soutenus par d'autres partenaires au développement.

#### **Encadré 9 – Exemple d'approches et initiatives reproduites**

- Les approches de zonage concertées et le développement de plans de gestion locaux tels que promus à Madagascar ;
- Le mécanisme du Programme lié au financement de petits projets par l'appropriation possible de ces outils par les institutions du Sud et d'autres bailleurs ;
- Les différents programmes d'efficacité énergétique (par exemple celui en Chine sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables travaillant par le biais des banques locales) ; les plans de gestion des réfrigérants développés par le FFEM sur la thématique Ozone, et maintenant repris par le FMPM à travers ses autres initiatives ;
- L'électrification rurale par kit, telle que soutenue au Maroc, où à l'origine, 10 000 kits devaient être installés, et où la reproduction par différents acteurs a permis de hisser ce nombre à 100 000 kits ;
- La promotion de l'efficacité énergétique des bâtiments, telle que promue en Afghanistan, qui à l'origine ciblait 100 bâtiments, et a permis d'en atteindre au moins le double ;
- Les AMP communautaires répliquées dans l'Afrique de l'ouest à partir du modèle sénégalais d'Océanum ;
- L'élaboration de protocoles scientifiques tels que celui mis en place dans le cadre du PPI « Etude et sauvegarde des tortues marines » pour le suivi estimatif des pontes de tortues marines qui désormais est utilisé dans la sous-région par d'autres partenaires ; et
- Les fonds fiduciaires pour la gestion des parcs, tel que celui créé au Mexique.

## Evaluation du dispositif institutionnel

### *Question 7. Le fonctionnement, les moyens et la composition du COPIL, du CST, du Secrétariat et des IM sont-ils pertinents avec les objectifs assignés au FFEM ? (Pertinence, Cohérence, Efficience et Durabilité)*

Le fonctionnement actuel du dispositif institutionnel du FFEM est pertinent, cohérent et efficace vis-à-vis des objectifs qui lui sont assignés. Les rôles et fonctions du COPIL, du CST, du Secrétariat du FFEM et des IM sont pertinents et cohérents. Le dispositif actuel est fonctionnel et permet l'identification et la mise en œuvre d'initiatives pertinentes, efficaces et efficaces. En revanche il semble que la durabilité de ce système soit quelque peu remise en cause et que le fonctionnement et la composition actuels du COPIL et du CST notamment doivent être revus et modifiés.

Bien que les fonctions et rôles assignés au COPIL soient remplis d'une manière efficace et efficiente, sa composition actuelle peut créer des problèmes liés à la transparence de la sélection des projets financés et à des rapports de force entre les différentes IM pour le portage des projets.

Le CST réalise un travail de qualité, pertinent et indépendant. Il constitue une pièce maîtresse du dispositif du FFEM et est indispensable à son bon fonctionnement. Cependant sa composition et son rôle limitent ses capacités, particulièrement pour les tâches de suivi-évaluation et de réflexion stratégique qui lui sont assignées.

Le fonctionnement du Secrétariat apparaît très efficace et efficace. Malgré la charge de travail des chargés de projets, l'équipe d'évaluation juge que les moyens actuels du Secrétariat sont adéquats avec les fonctions et rôles qui lui sont assignés. Cependant, le recours à un consultant spécialisé pour les questions liées à la couche d'ozone stratosphérique n'est pas entièrement pertinent, ni efficace. Une utilisation plus optimale des 20 % de la contribution française au FMPM pour des projets bilatéraux, les nouvelles synergies qui se créent avec la CCNUCC et enfin les nouvelles thématiques qui émergent, constituent une bonne opportunité de faire évoluer ce recours à un consultant vers un autre poste à court terme.

Enfin, bien que l'équipe d'évaluation fasse le constat d'un déséquilibre au niveau des moyens humains et financiers alloués aux IM pour le suivi du FFEM, elle juge que ces moyens sont du ressort de ces propres IM et que le FFEM n'a pas vocation à les renforcer.

### *3.7.1. Fonctionnement et rôle du COPIL, CST, Secrétariat du FFEM et IM (J7.1)*

#### *3.7.1.1. Le COPIL*

Le COPIL est composé de représentants des cinq IM, à savoir le MEIE, le MAEE, le MESR, le MEEDDM et l'AFD. Son rôle et ses fonctions, définis dans l'annexe 1 de la convention Etat-AFD, sont les suivantes :

- Décision des orientations stratégiques ;
- Approbation des projets proposés pour engagement par les IM ;
- Accord de principe sur les projets présentés au stade identification par les IM ;
- Approbation du budget annuel de fonctionnement du FFEM ;
- Approbation des activités de communication et de capitalisation proposées par le Secrétariat du FFEM, dont notamment la liste des projets à évaluer ;
- Adoption du règlement intérieur de fonctionnement du FFEM ;
- Nomination des membres du CST, sur proposition conjointe du MEEDDM, du MESR et du Secrétariat du FFEM ;
- Avis simple sur les nominations aux emplois occupés au Secrétariat du FFEM.

Les rôles et les fonctions de cette structure souple sont adéquats avec les objectifs assignés au FFEM. D'après la majorité des personnes interrogées, le COPIL est une structure décisionnelle efficace dont les décisions sont prises par consensus entre les différents membres. Les intérêts du caractère interministériel ne sont plus à démontrer. Cependant, comme mentionné lors du précédent audit de 2006, cette dimension interministérielle est dépendante de trois conditions majeures : (i) la capacité du COPIL à se faire le relais des priorités stratégiques de chaque IM représentée et à dégager une vision commune afin d'orienter le Fonds sur les projets à soutenir ; (ii) la capacité des IM représentées à présenter des projets et à jouer un rôle actif dans le suivi du FFEM ; et (iii) les moyens consacrés par les IM au suivi du FFEM.<sup>28</sup>

L'une des caractéristiques majeures du dispositif et du fonctionnement actuel du FFEM et de son COPIL, qui a déjà été soulignée à plusieurs reprises durant les audits précédents et qui est évoquée régulièrement, est la double représentation des IM au niveau du portage de projets mais également au niveau de leur approbation. Cette caractéristique présente bien évidemment des avantages liés à la flexibilité de l'instrument mais également des inconvénients liés entre autres à un manque de transparence dans la sélection des projets financés (bien que des gardes fous tels que le CST et le Secrétariat soient en place) et à des rapports de force entre les différentes IM pour le portage des projets.

La possibilité au COPIL de s'ouvrir à d'autres institutions ou d'autres acteurs a d'ores et déjà été évoquée à de multiples reprises. En 2006, le rapport du comité d'évaluation concluait sur le fait que « le Comité de Pilotage pourrait être étendu à des ministères non représentés à l'heure actuelle et en particulier aux départements respectivement en charge de l'outre-mer et de la mer. »<sup>29</sup> Le COPIL du 19 mai 2006 a également « évoqué l'élargissement du COPIL à des personnalités du monde des ONGs, du secteur privé et des pays du Sud, sans que cette option soit privilégiée. »<sup>30</sup>

Seulement, bien que ces éléments aient été évoqués, a priori la réflexion n'a pas réellement été menée et ces questions sont toujours sans réponse. La composition du COPIL est restée la même et le dispositif institutionnel n'a pas évolué. Deux propositions peuvent, selon l'équipe d'évaluation, permettre de limiter les rapports de force et apporter une plus grande transparence au processus décisionnel actuel, tout en conservant le caractère interministériel du COPIL :

1. La première consisterait, comme proposé lors des évaluations précédentes, en une ouverture du COPIL à de nouvelles institutions ou organisations. Il faut sur ce point, selon l'équipe d'évaluation, distinguer deux types d'institutions et organisations : les Ministères techniques et les organisations issues de la société civile, du secteur privé, de fondations privées, etc. Il faut également distinguer ici le rôle qui serait confié à ces nouvelles organisations, à savoir décisionnel ou de portage des projets.
  - i. En ce qui concerne une ouverture du COPIL à des ministères techniques, elle permettrait d'améliorer la transparence relative à la sélection des projets, tout en conservant le caractère interministériel du COPIL. Selon l'équipe d'évaluation, cette ouverture pourrait être envisagée, notamment à des Ministères tels que celui en charge de l'Agriculture et de la Pêche qui partage des sujets communs avec le FFEM, à savoir la gestion de la pêche, la forêt et les ressources génétiques. Seulement cette ouverture doit, selon l'équipe d'évaluation, porter uniquement sur le rôle décisionnel et non sur un rôle de portage des projets. En effet, le rôle de portage de projets, tel que définit actuellement, doit être assuré uniquement par les cinq IM actuelles. Cette option permettrait également d'avoir un effet levier sur le réseau du FFEM, sur les partenariats potentiels qu'il pourrait appuyer et par conséquent sur une ouverture à de nouveaux acteurs, de nouvelles thématiques, etc. Une des limites associées à cette ouverture est relative à l'aspect cloisonné de certains ministères aux questions françaises et donc à une certaine distance vis-à-vis des questions et problématiques de développement.
  - ii. Le COPIL pourrait s'ouvrir à des ONGs, entreprises et autres institutions en tant qu'observateurs. De plus, dans une optique d'ouverture du FFEM à d'autres sources de financement, il serait nécessaire que le COPIL s'ouvre à des représentants de ces structures qui délégueraient des fonds au FFEM. Ces structures pourraient inclure des fondations privées, des grandes ONG internationales, des entreprises privées, etc.

<sup>28</sup> ERNST & YOUNG. *Évaluation du Fonds Français pour l'Environnement Mondial. Rapport Final*. Paris. 2006. pp. 110-111

<sup>29</sup> FFEM. *Rapport du Comité d'Évaluation du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM)*. Paris. 2006. p. 5

<sup>30</sup> FFEM. *Procès-verbal de la réunion du Comité de pilotage du 19 mai 2006*. Paris. 2006. p. 3

L'équipe d'évaluation juge également qu'une réflexion sur une ouverture du Fonds à la gestion de fonds provenant de l'extérieur mériterait d'être menée. Il semble que le FFEM ait été sollicité récemment pour la gestion de fonds délégués mais ses statuts ne le lui permettant pas, il n'a pu donner suite. Un nombre croissant de financements privés et de mécanismes de financement innovants émergent pour soutenir des interventions dans les domaines de la biodiversité et des changements climatiques. Il est possible que l'amélioration de la visibilité du FFEM à l'international permette l'émergence de certaines opportunités pour le FFEM en termes de gestion de fonds. L'équipe d'évaluation juge donc opportun et approprié, étant donné la maturité du FFEM, qu'une réflexion approfondie soit menée par les principaux intéressés sur cette ouverture et sur les conséquences en termes statutaires et organisationnels qu'elle provoquerait.

2. La seconde solution résiderait dans la possibilité de lancer des appels à projets par le FFEM. Ce système ne devrait pas venir en concurrence au système de portage des projets présentés par les IM qui devrait perdurer pour permettre au FFEM de garder son caractère interministériel. Il pourrait être envisagé que le FFEM lance un appel à projet annuellement, comme ce qui est fait dans le cadre du PPI ou alors par l'ANR par exemple. Ce système aurait plusieurs avantages, entre autres : (i) identifier des projets indépendamment des IM et limiter les rapports de force entre IM ; (ii) promouvoir de nouveaux acteurs ; (iii) faciliter un mécanisme d'apprentissage au niveau des opérateurs de projets qui pourraient proposer des idées de projets directement au Fonds ; et (iv) faciliter l'identification de nouvelles idées, de nouvelles thématiques, etc. Un inconvénient identifié est la lourdeur d'un tel mécanisme. La gestion d'un appel à projets, des offres présentées et de leur analyse amènera une charge de travail conséquente. Une des solutions à cet inconvénient serait de déléguer la gestion de cet appel d'offre à une structure ad-hoc qui pourrait s'occuper de sa gestion (comme pour le système du PPI). Un comité interdisciplinaire de présélection ad-hoc et de composition différente du COPIL et du CST pourrait également être mis en place, sur la base de ce qui se fait à l'ANR par exemple. Les projets présélectionnés pourraient par la suite être présentés pour approbation au COPIL. La mise en œuvre d'appels à projets, bien que quelque peu lourde en termes de gestion, paraît, dans un esprit de reconstitution du Fonds, une perspective pertinente et cohérente vis-à-vis de sa visibilité, et dans un objectif d'améliorer son effet levier, permettant de promouvoir de nouveaux partenariats et des innovations. Une étude spécifique sur les différentes options et modalités possibles de gestion d'un tel appel à projet devrait au préalable être financée par le FFEM.

### **3.7.1.2. Le CST**

Le CST est composé de dix membres avec des spécialités variés et représentatives des domaines d'intervention du FFEM, à savoir quatre experts sur la thématique des changements climatiques, quatre experts sur la thématique de la biodiversité, un expert dans le domaine des eaux internationales et un expert sur les questions financières de l'APD. Ils sont nommés pour deux ans par le COPIL suite à une proposition de liste par le MEEDDM et le MESR. Ce mandat de deux ans est renouvelé par tacite reconduction. Le président du CST est élu par les membres du CST pour la durée de son mandat.

Le rôle et les fonctions du CST sont les suivants :

- Donner un avis sur les FIP des projets proposés, au préalable de leur examen par le COPIL ;
- Émettre des recommandations, si applicables, sur les Rapports de présentation lors de leur approbation par le COPIL ;
- Participer au suivi et à l'évaluation du portefeuille de projets du FFEM ;
- Animer l'expertise française sur les questions relatives à l'environnement mondial.

Selon la majorité des personnes interrogées, le CST apporte une certaine légitimité scientifique aux projets financés par le FFEM et ses avis sont indispensables et pertinents. Il joue également un rôle de garde fou, notamment vis-à-vis des IM. Ses avis sont indépendants et généralement très écoutés par les membres du COPIL. Bien que cette indépendance ait été confirmée par la plupart des personnes interrogées, il semblerait que, pour certaines d'entre elles, l'anonymat des avis des membres du CST sur les projets soit parfois remis en cause, ce qui pourrait fragiliser le système et notamment le rôle du garde fou, son

indépendance, mais également l'objectivité de ces avis. Cet anonymat est une condition primordiale au fonctionnement actuel du CST et doit être conservé.

La fragilité du système constatée lors de l'audit de 2006, bien que atténuée quelque peu depuis, et le besoin d'évolution des conditions de fonctionnement de ce comité sont toujours visibles. L'hétérogénéité des contributions des membres est toujours de mise avec une participation inexistante de certains. La surcharge de travail a tout de même été réduite grâce à la mise en place du système des avis des deux experts indépendants en amont des travaux des membres du CST sur les FIP. Enfin, les membres du CST disposent toujours de peu de temps pour participer aux autres activités auxquelles ils sont censés contribuer.

Ainsi, même si le renforcement du rôle du CST dans la construction des savoirs et savoir-faire du Fonds soit mentionné dans le CPS 2009-2010, il semble qu'il nécessite encore d'être appuyé.

Tout d'abord, le premier constat qui ressort des entretiens concerne la représentativité des membres. Certains membres sont beaucoup plus actifs que d'autres pour lesquels la participation est parfois inexistante. Une réflexion sur la définition de certaines thématiques qui ne seraient pas assez couvertes par les membres actuels est nécessaire, ainsi que sur la composition du CST qui n'est pas toujours adéquate avec les missions et les fonctions qui lui sont assignées. La disponibilité des membres est souvent remise en question et l'une des solutions pour y pallier serait peut-être de revoir l'identification des membres du CST selon leur personnalité. En effet, les membres du CST sont tous des personnalités respectées et très demandées, et ainsi ont une disponibilité assez réduite. La solution pour remédier à ce problème pourrait résider dans l'identification de membres plus techniques et peut être moins sollicités. Une revigoration du CST pourrait également constituer une piste à explorer.

La question de la rémunération des membres pour inciter une certaine motivation a également été abordée à plusieurs reprises et notamment lors des précédentes évaluations. Comme cela se fait aujourd'hui dans certaines agences publiques telles que l'ANR, l'Union Européenne, mais également au niveau d'autres mécanismes financiers à l'international, l'équipe d'évaluation juge opportun de mettre en place une telle rémunération dont le niveau devrait être défini par le COPIL, suite à un arbitrage avec les autres actions du Fonds. Cette rémunération des membres pourrait également permettre d'identifier de nouveaux membres issus de sphères professionnelles différentes telles que le secteur privé. En revanche, il est important que cette rémunération ne remette pas en question le système d'avis supplémentaire de deux experts indépendants mis en place suite à l'audit de 2006.

Cette motivation pourrait également être renforcée par les troisième et quatrième fonctions du CST présentées plus haut. En effet, il ressort des entretiens que l'implication des membres du CST sur des questions plus stratégiques, mais également sur les questions de suivi-évaluation des projets est encore embryonnaire. La majorité des personnes interrogées confirme qu'il est souhaitable de plus impliquer les membres du CST dans la rédaction des TdR pour les évaluations ex-post et rétrospectives par exemple, mais également pour l'élaboration de publications qui porteraient leur nom, pour la participation à des séminaires, et finalement la restitution des résultats des évaluations.

### ***3.7.1.3. Le Secrétariat du FFEM***

Le Secrétariat du FFEM est composé d'un Secrétaire Général, de quatre chargés de projets, de deux cadres de gestion, de deux assistantes, d'une chargée de communication et d'un consultant longue durée pour le suivi du FMPM.

Les rôles et fonctions du Secrétariat tels que définis dans l'annexe de la convention entre l'Etat et l'AFD sont multiples :

- Préparation et soumission au COPIL du budget annuel de fonctionnement et du budget des actions hors projet ;
- Préparation des réunions et administration du secrétariat du COPIL ;
- Préparation et soumission au COPIL d'un rapport annuel ;

- Administration du secrétariat du CST ;
- Réception des fiches idées de projets, organisation des réunions de sélection, réception des FIP par les IM, finalisation de ces FIP, recrutement des experts indépendants, réception de l'avis du CST, émission d'un avis sur l'éligibilité des projets et soumission des fiches au COPIL ;
- Définition des modalités de préparation des rapports de présentation des projets ;
- Réception et finalisation des rapports de présentation des projets et soumission au COPIL pour engagement ;
- Elaboration des conventions ;
- Mise en œuvre avec les membres du COPIL et du CST des actions de communication, de capitalisation et de diffusion ;
- Demande de décaissements à l'AFD ;
- Gestion des relations avec les ONG et les opérateurs intéressés par le FFEM ;
- Gestion du suivi des activités du FEM et de la coordination FEM –FFEM ;
- Gestion des missions spécifiques demandées par le COPIL, dans le cadre du budget approuvé.

La majorité des personnes interrogées s'accorde pour dire que le Secrétariat du FFEM accomplit un travail de qualité, et est efficace et efficient vis-à-vis des tâches qui lui sont affectées. Sa structure légère lui permet d'avoir une bonne flexibilité et d'entretenir des relations collégiales avec ses partenaires.

Le Secrétariat du FFEM assure également pour le compte du Trésor la représentation française aux réunions du Comité Exécutif (COMEX) du FMPM, le suivi des activités opérationnelles du Fonds, et enfin la mise en œuvre des projets bilatéraux à concurrence de 20 % de la contribution française. La majorité des personnes interrogées confirme la qualité du travail réalisé par le FFEM vis-à-vis du FMPM.

#### **3.7.1.4. L'AFD**

Au sein du dispositif institutionnel du FFEM, l'AFD ne représente pas en tant que telle une structure constitutive du dispositif, mais représente à la fois la structure d'hébergement du Secrétariat, est membre du COPIL au même titre que les autres IM, est agence d'exécution et fournit également au Secrétariat son personnel en droit et dans les faits, même s'il est possible aux autres IM de mettre à disposition du Secrétariat leur personnel en application de l'article 2 de la convention Etat-AFD de 2004.

La majorité des personnes interrogées s'accorde pour déclarer que ce système de gestion fonctionne bien. Même si la question des coûts de transaction est régulièrement soulevée, ce système a tout de même l'avantage de fournir au FFEM des procédures claires et solides, et de fournir une expertise et un dispositif sur le terrain qui facilitent la gestion des projets FFEM.

#### **3.7.1.5. Les IM**

Le caractère interministériel du FFEM est représenté par cinq IM, quatre Ministères - le MEIE, le MAEE, MEEDDM, le MESR - et l'AFD. Les rôles des IM au sein du dispositif définis dans l'annexe 1 à la convention Etat – AFD sont les suivants :

- Identifier les nouveaux projets et rédiger ou faire rédiger sous leur responsabilité les FIP et les présenter en séance du COPIL ;
- Participer à l'évaluation des projets en coordination avec le Secrétariat du FFEM et présenter les rapports en séance du COPIL ;
- Assurer, en concertation avec le Secrétariat, la responsabilité du suivi et de l'évaluation rétrospective des projets qu'ils ont présentés ; et
- Participer aux actions de communication, de capitalisation et de diffusion des enseignements.

De l'avis de la majorité des personnes interrogées, ces rôles sont pertinents et adéquats avec le fonctionnement du dispositif en place, bien qu'un léger déséquilibre entre les différentes IM soit perceptible.

### ***3.7.2. Moyens humains et financiers du secrétariat et des IM (J7.2)***

#### ***3.7.2.1. Moyens humains et financiers du Secrétariat***

Comme mentionné plus haut, le Secrétariat fournit un travail de qualité et répond de manière efficiente à la majorité des tâches qui lui sont assignées, malgré une charge de travail conséquente. La présence des agences locales AFD comme agences de mise en œuvre des projets permet de diminuer cette surcharge et d'assurer un relais adéquat avec les opérateurs de terrain.

La répartition moyenne du temps des chargés de projets au FFEM aujourd'hui est partagée entre 65 % pour le suivi des projets (à savoir 40 à 55 % pour les aspects administratifs et financiers, et 10 % pour les aspects techniques incluant les étapes de faisabilité et de mise en œuvre) et 35 % pour les activités de communication, capitalisation et appui-conseil aux IM. En termes de capitalisation, communication et d'appui conseil, il semble que l'idéal serait que chaque chargé de projets alloue systématiquement 40 % de son temps à cette fonction, les 5 % supplémentaires permettant ainsi d'assurer la représentation du FFEM auprès d'autres organismes et notamment le secteur privé. L'équipe d'évaluation juge que cette répartition du temps des chargés de projets à hauteur de 60 % pour le suivi technique, administratif et financier des projets et 40 % pour les activités de capitalisation, de communication, de représentation et d'appui conseil, est possible à condition qu'un système d'encadrement technique à la mise en œuvre des projets soit systématisé et opérationnalisé et que la taille moyenne des projets FFEM évolue.

De plus, depuis 2006, l'équipe du Secrétariat a été renforcée avec un agent en charge de la communication qui alloue aujourd'hui 80 % de son temps à la communication du FFEM et 20 % de son temps au service de communication de l'AFD sur des questions liées à l'environnement. De l'avis de la majorité des personnes interrogées, ce système a grandement renforcé l'équipe du FFEM et lui a permis d'accroître considérablement ses activités de communication, et dans une moindre mesure sa visibilité.

Enfin, depuis de nombreuses années, les activités du FFEM vis-à-vis de la protection de la couche d'ozone stratosphérique sont assurées par un consultant spécialisé. Cette situation pour laquelle le contrat de ce consultant est renouvelé chaque année pourrait poser à terme, si ce n'est des problèmes juridiques sinon administratifs. Il apparaît que la fonction de gestion de la mise en œuvre des projets bilatéraux à concurrence de 20 % de la contribution française ne soit pas exploitée pleinement et qu'aujourd'hui seulement 10 % de cette contribution soit utilisée pour financer des projets bilatéraux. L'équipe d'évaluation juge que, dans un esprit de renforcement de l'utilisation de la contribution française pour des projets bilatéraux, et de l'efficacité du Secrétariat auprès du FMPM, cette position de consultant spécialisé mériterait d'évoluer en poste permanent au sein du Secrétariat du FFEM. Cette analyse est appuyée par le fait que des synergies entre le FMPM et la Convention cadre des nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) émergent de manière croissante, mais également par le fait que de nouvelles thématiques telles que la gestion des produits chimiques, la gestion du mercure, pourraient être suivies par le FFEM. De plus, une partie du financement de ce poste pourrait être prise en charge par les *fees* octroyées par le FMPM pour la gestion de ses opérations.

#### ***3.7.2.2. Moyens humains et financier des IM***

Il ressort de l'analyse que les moyens humains et financiers sont assez déséquilibrés en fonction des IM. En effet, l'AFD, de par son rôle d'opérateur pivot, semble disposer d'un dispositif et de moyens humains et financiers beaucoup plus importants que les autres IM. Suite aux résultats de la RGPP, les moyens du MAEE, incluant les moyens à la direction des BPM pour suivre les activités du Fonds et du FEM ont été significativement réduits. Côté MEEDDM, les activités du Fonds sont suivies par la Direction des affaires européennes et internationales (DAEI) qui suit également la contribution française au FEM et qui dispose de moyens assez réduits. Le MESR quant à lui dispose également de moyens modestes avec une seule personne suivant les dossiers relatifs au FFEM. Enfin le MEIE assurant un double rôle de tutelle du

FFEM et d'IM porteuse de projets est dans une position où elle ne semble pas vouloir s'impliquer davantage dans l'identification et le portage de projets.

Les IM ont entre autres responsabilités, celles d'identifier les nouveaux projets et de rédiger ou faire rédiger sous leur responsabilité les FIP et les présenter en séance du COPIL. Cette tâche doit être assurée grâce aux moyens humains et financiers des IM. Les moyens dont disposent les IM, hors AFD, paraissent aujourd'hui insuffisants pour permettre d'assurer ce rôle d'une manière optimale et la question du financement de cette tâche par le FFEM a été soulevée. Selon l'équipe d'évaluation, la responsabilité de fournir des moyens humains et financiers à chaque IM pour assurer ces fonctions et rôles relatifs aux activités du FFEM relève de ces mêmes IM.

***Question 8. Le FFEM nécessite-t-il des ajustements à ses statuts, ses modalités de fonctionnement, aux moyens et aux rôles de ses comités et du Secrétariat dans l'optique d'une reconstitution visant à améliorer sa performance institutionnelle? (Efficacité)***

Dans une optique de reconstitution visant à améliorer la performance institutionnelle du FFEM, l'équipe d'évaluation estime que le FFEM ne nécessiterait pas d'ajustement à son dispositif institutionnel, ni aux rôles de ses comités et du Secrétariat. En revanche, certains ajustements mineurs sont à prévoir au plan des moyens humains.

Le fonctionnement du FFEM est régi par la convention signée le 3 septembre 2004 entre l'Etat et l'AFD. Quelques incohérences de nature juridique entre la convention du 3 septembre 2004 et le règlement intérieur du FFEM ont été relevées par l'expert juridique membre de l'équipe d'évaluation et il semble ainsi souhaitable afin d'y répondre de considérer actualiser ces documents qui régissent la relation Etat-AFD relative au FFEM.

Enfin, l'équipe d'évaluation juge qu'une ouverture de l'accès au Fonds à d'autres acteurs sur la base du mode de fonctionnement actuel ne serait pas pertinente. En revanche, elle estime qu'une ouverture à travers le lancement d'appels à projets à des opérateurs et une ouverture à la gestion de Fonds en provenance de l'extérieur seraient pertinentes, cohérentes et opportunes. Dans cette optique d'ouverture potentielle du FFEM à la gestion de fonds délégués provenant de fondations privées, d'ONG internationales ou même d'autres bailleurs de fonds, et en raison des statuts actuels du FFEM, une réflexion devrait être menée sur une modification de ses statuts et la création d'une personnalité morale.

### ***3.8.1. Statuts, modalités de fonctionnement, moyens et rôles des comités et du Secrétariat (J.8.1.)***

#### ***3.8.1.1. Statuts du FFEM***

L'analyse juridique qui suit a été effectuée par une juriste indépendante française. Cette analyse a notamment porté sur les statuts du Fonds et les liens juridiques liés au fonctionnement du Fonds, notamment à travers la convention Etat-AFD.

Le fonctionnement du FFEM est régi par une convention signée le 3 septembre 2004 entre l'AFD et l'Etat (représenté par la DG Trésor) à effet rétroactif au 1er janvier 2003. Préalablement une convention avait été signée le 6 avril 1999 entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Directeur de l'AFD. Elle a été remplacée par la convention du 3 septembre 2004. Il s'agit là du texte principal relatif à la gestion du FFEM. Cette convention est articulée autour de six titres et contient dix articles.

Par le biais de cette convention, « l'Etat confie à l'AFD la mission d'apporter au Secrétariat du FFEM le soutien nécessaire à son fonctionnement et de gérer les fonds mis à sa disposition, en son nom mais pour le compte et aux risques de l'Etat. » La convention a pour objet de « décrire les responsabilités respectives de l'AGENCE (AFD) et du Secrétariat du FFEM, les moyens qui leur sont alloués dans ce cadre, ainsi que les modalités de gestion des fonds confiés à l'AGENCE par l'Etat ».

Il est observé que cette disposition est de nature à créer une ambiguïté sur l'existence d'une personnalité morale au profit du Secrétariat. En effet, alors que le Secrétariat n'est pas doté de personnalité morale, mais qu'il s'agit d'un simple organe/service au sein de l'AFD, le texte parle de « responsabilités respectives » et des « moyens qui leur sont alloués ». L'idée même de responsabilité du Secrétariat semble juridiquement inappropriée. Tout au plus, pourrions-nous évoquer la responsabilité des agents composant le Secrétariat dans l'exercice de leurs fonctions.

L'article 2 de la convention définit la délégation de mandat existant entre l'Etat et l'AFD. Ainsi, le point 2 de l'article 2 de la convention, précise que : « Le Secrétariat du FFEM est confié à l'AGENCE. Afin d'assurer le fonctionnement et d'exercer les missions du FFEM définies en annexe, l'Etat donne mandat à l'AGENCE pour :

- signer, en son nom mais pour le compte et aux risques de l'Etat, d'une part les conventions, marchés et contrats concernant les projets financés par le FFEM et le FMPM et d'autre part les actions hors projets,
- effectuer les règlements sur ces conventions, marchés et contrats ».

L'Etat a ainsi délégué le mandat de gestion du FFEM à l'AFD. Cette précision vient conforter l'idée selon laquelle, le Secrétariat du FFEM n'a pas d'existence en tant que personne morale. Il est rappelé que le contrat ou convention de mandat est un contrat par lequel une personne, le mandant, donne à une autre personne, le mandataire, le pouvoir de faire un ou des actes juridiques en son nom et pour son compte.

La principale caractéristique du contrat de mandat est que le mandataire doit exercer sa mission en toute indépendance. Dans le cas d'espèce, l'Etat (mandant) donne à l'AFD (mandataire) le pouvoir d'une part, de signer, en son nom, les conventions, marchés et contrats relatifs aux projets financés, d'autre part, d'effectuer les règlements sur ces conventions, marchés et contrats. Le mandat confié à l'AFD étant à titre onéreux, il pourrait mettre en cause la responsabilité de cette dernière en cas de non respect de ses obligations (mauvaise exécution de sa mission). Il s'agit d'un mandat général par lequel l'AFD, en sa qualité de mandataire, est habilitée à faire un grand nombre d'actes juridiques, sous certaines réserves, fixées notamment par les instances décisionnaires (COPIL) et consultatives (CST) du FFEM. Par ailleurs, l'AFD doit rendre compte de sa mission au mandant. La responsabilité de l'AFD pourrait donc être engagée en raison de ses fautes, mais il faut distinguer selon que sa mission est constitutive d'une obligation de moyens ou d'une obligation de résultat. En effet, l'AFD ne saurait en principe être tenue pour responsable des actes qui ne rentrent pas dans le cadre de sa mission. L'Etat a également l'obligation de respecter les termes du contrat ; il doit également rembourser les frais avancés et indemniser les pertes.

La question des responsabilités est plus délicate en ce qui concerne les tiers. En effet, ceux qui sont amenés à traiter avec l'AFD doivent vérifier si, en sa qualité de mandataire, elle a agi conformément aux pouvoirs qui lui ont été conférés par l'Etat. Toutefois, dans le cas d'espèce, en vertu de la théorie de l'apparence, l'Etat devrait être responsable des actes de son mandataire à l'égard des tiers. A charge pour lui de se retourner contre son mandataire en raison des fautes commises par ce dernier.

Il est observé également que cette convention en date du 3 septembre 2004 annule et remplace la précédente (celle conclue le 6 avril 1999). En conséquence, il ne s'agit pas d'un texte complétant le précédent, ni d'une mise à jour, mais le seul et unique texte régissant les rapports entre l'Etat et l'AFD. Cette convention a été conclue à durée indéterminée ; elle est donc toujours en vigueur.

La convention prévoit qu'elle prend effet rétroactivement, soit à compter du 1er janvier 2003, et ce alors qu'elle a été signée le 3 septembre 2004. Cette clause, nous paraît pour le moins inappropriée, dans la mesure où la convention de 2004, qui annule et remplace la précédente, crée une confusion juridique sur le texte applicable aux marchés et contrats signés sous l'empire de la précédente convention. En effet, la convention ne précise pas l'application de ses dispositions dans le temps, ni les conditions applicables en cas de contentieux relatifs aux actes accomplis sous les précédentes dispositions. Par extrapolation, la rétroactivité de la convention de 2004 reviendrait à déclarer nuls et nonavenus les actes accomplis sous l'ancienne convention, qui ne seraient pas conformes aux dispositions actuelles. L'effet rétroactif aurait eu un sens en cas d'inexistence de convention avant et dans le but de couvrir les actes accomplis par l'AFD pendant la période de vacance.

Cette convention peut être dénoncée avec un préavis de trois mois. Toutefois, la convention ne prévoit pas par qui elle peut être dénoncée et les raisons de ladite dénonciation. En principe, la seule volonté du mandant permet de révoquer le contrat. Cependant, il nous paraît opportun de préciser les conditions de révocation et/ou résiliation de la convention et par delà de la délégation de mandat.

Quant au règlement intérieur du FFEM, il semblerait qu'il n'ait pas été remis à jour après l'adoption de la Convention de 2004. Toutefois, lors du COPIL du 30 mars 2005, certains aménagements auraient été apportés. Le texte qui a été soumis à l'équipe d'évaluation ne peut être qualifié de règlement, en raison notamment de son absence de précision et de ses lacunes. Il serait intéressant qu'un nouveau règlement intérieur, fixant les modalités de fonctionnement du FFEM et par delà de l'exercice de la mission de l'AFD soit débattu avec les organes intéressés et surtout puisse être mis en cohérence avec la Convention de mandat signée entre l'Etat et l'AFD. Aussi, conformément au fonctionnement de la hiérarchie des normes du système législatif français, qui est simple et pyramidal, la norme de niveau supérieur s'impose à celle de niveau inférieur. C'est ainsi que la norme la plus inférieure - un contrat par exemple - doit être conforme avec la totalité des règles qui lui sont supérieures. Le règlement intérieur se doit d'être conforme aux dispositions de la convention de mandat et à ses annexes et ce d'autant plus que l'article 3 – Rôle du Secrétariat, précise que ce dernier assure les missions arrêtées en annexe I de la convention et précisées dans un règlement intérieur approuvé par le COPIL.

Il est patent que l'harmonisation des différents textes préconisée dans le rapport d'évaluation de 2002 n'a pas été réalisée par la seule signature de la convention de 2004. Les préconisations issues du rapport d'évaluation réalisé en 2006 n'ont pas non plus été suivies d'effet, puisqu'aucun texte n'a remplacé ou amendé la convention de 2004. La situation actuelle est donc identique à celle de 2006.

Par conséquent, dans le but du respect des hiérarchies des normes et afin d'éviter toute éventuelle incohérence de nature juridique entre les différents textes régissant la relation Etat-AFD relative au FFEM, il semble souhaitable de considérer actualiser la Convention du 3 septembre 2004 et le règlement intérieur du FFEM.

### ***3.8.1.2. Ajustements nécessaires des statuts***

Dans une perspective d'évolution du dispositif institutionnel, à travers l'ouverture du FFEM à la gestion de fonds extérieurs issus de fondations privées, ou d'ONG internationales, il faudrait le doter d'une personnalité morale, à travers la création d'un organisme paritaire ou d'un établissement public. En effet, le Secrétariat du FFEM n'ayant pas d'existence en tant que personne morale ne peut ni recevoir, ni gérer des fonds provenant de l'extérieur. La création d'une personnalité morale pourrait prendre plusieurs formes :

- Un organisme paritaire. Il a le statut d'association, tel que ceux chargés de collecter les différentes contributions dues par les entreprises au titre de la formation professionnelle continue et de financer les actions de formation continue des entreprises et de leurs salariés. L'idée d'organisme paritaire repose sur le principe de la représentation des organisations reconnues par le droit du travail comme représentatives des employeurs et des salariés ;
- Une association de la loi de 1901, ce statut lui conférerait une personnalité juridique ;
- Une fondation, qui comme l'association, lui conférerait une personnalité juridique et lui permettrait de réaliser une œuvre d'intérêt général ;
- Un Groupement d'intérêt public (GIP), statut qui conférerait au Secrétariat du FFEM une personnalité morale.

La délégation de la gestion des opérations d'une nouvelle entité à l'AFD serait toujours possible par le biais (comme c'est le cas aujourd'hui) d'une convention de mandat.

Ainsi, dans cette perspective d'ouverture du FFEM à la gestion de fonds extérieurs, l'équipe d'évaluation juge opportun qu'une réflexion soit menée par les principaux intéressés sur la possibilité de créer une structure avec une personnalité morale. Cette réflexion devrait s'intégrer à un questionnement plus global sur une évolution progressive du dispositif du FFEM permettant de renforcer le lien avec le secteur privé, la société civile et la recherche.

### ***3.8.1.3. Ajustements nécessaires au dispositif et aux moyens***

L'évolution du dispositif et des moyens du FFEM, si elle est nécessaire, est conditionnée à la prochaine reconstitution du FFEM. Des pistes de réflexion sont présentées ci-après en fonction de plusieurs scénarios de reconstitution différents :

#### Reconstitution à des niveaux historiques de 70 M€ pour les 4 prochaines années

Dans le cas d'une telle reconstitution, l'équipe d'évaluation juge que des ajustements au dispositif institutionnel ne seraient pas nécessaires, si ce n'est pour renforcer le fonctionnement du COPIL et la composition et le rôle du CST, avec plusieurs options : (i) l'ouverture du COPIL à des Ministères techniques ; (ii) l'ouverture du COPIL à des représentants d'ONGs, d'entreprises ou autres organisations ; (iii) le lancement d'un appel à projets annuel ; (iv) la modification de la composition du CST avec des membres moins demandés et des profils plus techniques ; (v) une plus grande implication des membres du CST sur des actions de capitalisation ; et (vi) l'organisation d'un séminaire annuel de restitution des résultats des évaluations ex-post pour ces membres.

L'équipe d'évaluation juge que les moyens actuels du Secrétariat et des IM seraient adéquats, moyennant cependant : (i) la mise en place d'un poste permanent à temps plein pour la gestion des fonctions relatives à la protection de la couche d'ozone stratosphérique ; (iii) la répartition et la systématisation des temps de travail des chargés de projets à hauteur de 60 % pour les activités de gestion des projets et 40 % pour les activités de communication, capitalisation, représentation et appui-conseil ; et (iv) une augmentation graduelle de la taille moyenne des projets.

#### Reconstitution à hauteur de 77 M€ (soit 10 % d'augmentation par rapport au niveau historique)

Le dispositif actuel, moyennant les quelques ajustements mentionnés ci-dessus, pourrait facilement supporter une telle augmentation. Le système de sélection et de gestion des projets ne serait pas, selon l'équipe d'évaluation, à modifier, car plutôt que d'augmenter le nombre de projets, une telle reconstitution permettrait d'augmenter légèrement leur taille, ou alors de financer quelques opérations de plus grande ampleur. Ceci aurait l'avantage de contribuer au renforcement de l'effet levier des opérations du FFEM, mais également de sa visibilité.

En termes de moyens, l'équipe d'évaluation juge que les moyens du Secrétariat et des IM seraient adéquats, moyennant les ajustements proposés pour une reconstitution à des niveaux historiques.

#### Reconstitution à hauteur de 88 M€ (soit 25 % d'augmentation par rapport au niveau historique)

L'équipe d'évaluation, encore une fois, juge que le dispositif institutionnel pourrait supporter une telle augmentation. Cette augmentation fournirait l'opportunité au FFEM d'augmenter la taille moyenne des projets qu'il soutient de manière systématique. Sur la période 2006-2009, le FFEM a engagé en moyenne 15 projets par an (sur la période 2002-2009, la moyenne est la même) avec une moyenne de 1,1 M€ pour la part du financement FFEM dans les projets. Avec une reconstitution à hauteur de 88 M€, la capacité d'engagement annuelle passerait à 22 M€, soit pour une moyenne d'engagement de 15 projets annuels, une enveloppe budgétaire moyenne de financement FFEM disponible par projet d'environ 1,5 M€. L'équipe d'évaluation est de l'avis, partagé avec un grand nombre de personnes interrogées, que le dispositif institutionnel et le Secrétariat du FFEM ont atteint un niveau de maturité pour lequel il semble opportun de passer à un niveau supérieur d'intervention. Le FFEM lors de sa création, puis de ses dix premières années, était un instrument unique pour financer des interventions sur les secteurs d'intervention qu'il soutenait. Depuis, un certain nombre d'acteurs ont émergé dans ce secteur et l'influence de la part du financement du FFEM dans les opérations s'en est trouvée réduite. L'équipe d'évaluation juge donc opportun d'augmenter la taille des interventions du FFEM afin qu'il puisse garder un degré d'influence minimum au sein des interventions qu'il soutient, mais également sur les réflexions stratégiques thématiques menées sur la scène internationale. Une telle augmentation pourrait permettre également de prendre en compte plus efficacement les critères de reproduction et extension, et de financer quelques opérations sur des durées plus longues, avec différentes phases.

Ainsi, avec une augmentation de la taille moyenne des contributions FFEM dans les projets de 1,1 M€ à 1,5 M€, voire 2,5 à 3 M€, l'équipe d'évaluation juge donc qu'il n'y aurait pas de modification à apporter au

dispositif institutionnel actuel, si ce n'est les ajustements au COPIL et au CST mentionnés pour la reconstitution à des niveaux historiques.

En termes de moyens, une augmentation de la reconstitution et ainsi de la part moyenne du FFEM dans les projets impliquerait probablement un accroissement de la charge de travail par chargé de projets. Cependant, un système d'encadrement technique des projets dans des pays où l'AFD ne possède pas d'agence locale, comme discuté précédemment, pourrait facilement absorber cet accroissement de la charge de travail. De plus, à travers une augmentation de la taille moyenne des projets, les coûts de transaction associés à la gestion des projets par les agences locales de l'AFD seraient réduits.

Enfin, selon l'équipe d'évaluation, la mise en place d'un poste permanent à temps plein pour la gestion des fonctions relatives à la protection de la couche d'ozone stratosphérique, en lieu et place du recours à un consultant spécialisé, pourrait également pallier à ce risque de surcharge de travail et absorber l'augmentation des activités du Fonds.

#### Reconstitution à hauteur de 100 M€ (soit 40 % d'augmentation par rapport au niveau historique)

Dans le cas d'une reconstitution à hauteur de 100 M€, ou même de 120 M€, les conclusions en termes de dispositif institutionnel et des moyens des IM et du Secrétariat précédentes restent globalement valables. Il conviendrait cependant dans ce cas d'adapter le Secrétariat aux besoins d'engagements dans de nouveaux secteurs, tels que ceux liés à l'initiative précoce « fast start » des forêts, mais également aux thématiques des océans et de la haute mer (protection de la biodiversité, lutte contre les changements climatiques et l'acidification), de la promotion du concept et des approches de ville durable, des nouveaux mécanismes de financement innovants, ainsi qu'à la construction de transversalités et de convergences entre ces six domaines d'intervention et les enjeux internationaux de développement tels que l'alimentation, les enjeux de migration, la santé, les liens entre changements climatiques, biodiversité et dégradation des terres. Ceci impliquerait par la suite un redéploiement des portefeuilles des chargés de projets vers ces secteurs, tout en renforçant l'équipe ponctuellement.

## Evaluation de la stratégie

***Question 9. La stratégie du FFEM est-elle en ligne et influence-t-elle les récentes évolutions et les nouvelles orientations du système d'APD français, les engagements de la France et la promotion des innovations et des partenariats entre divers acteurs français? (Cohérence et Pertinence)***

La stratégie du FFEM est en ligne avec les récentes évolutions et orientations du système d'APD français. Elle répond également aux engagements internationaux du Gouvernement français.

Les différentes dimensions liées à la promotion des innovations sont prises en compte dans sa stratégie et le FFEM a contribué à la promotion d'innovations à travers les interventions qu'il soutient. Cependant, les méthodes et outils disponibles pour promouvoir des innovations ne sont pas clairement identifiés dans cette stratégie.

Le FFEM a promu des partenariats pertinents avec la recherche, les instituts et centres de recherche français, des bureaux d'études, des PME et de grandes entreprises, des associations, des ONGs, des collectivités locales et territoriales, des réseaux professionnels, des Fondations privées, des pôles de compétitivité, et le secteur bancaire et financier. Il reste cependant des opportunités au FFEM vis-à-vis de l'appui à l'émergence du petit entrepreneuriat.

Le FFEM a eu une influence limitée sur les stratégies et plans nationaux de développement durable et d'environnement. En revanche, il a joué un rôle important dans la prise en compte de l'environnement, des BPM et de nouvelles thématiques dans les nouvelles orientations de l'APD françaises. De plus, les interventions et les outils d'intervention du FFEM et de l'AFD sont complémentaires, bien que le FFEM conserve une plus-value importante et dispose d'une niche particulière en termes d'instrument de promotion d'innovations, mais également des acteurs qu'il soutient et des thématiques sur lesquelles il intervient.

Enfin, le FFEM a poursuivi ses efforts pour renforcer la visibilité de ses actions et dispose maintenant d'une stratégie avec des actions clairement définies et des cibles identifiées. Cependant, il ne dispose pas d'outils pour suivre l'impact de ses actions de communication, ni analyser l'atteinte des cibles identifiées. Bien qu'il souffre toujours d'un léger amalgame avec le FEM et l'AFD, la visibilité du FFEM au niveau national et à l'international s'est accrue sur les dernières années et le Fonds est connu et reconnu aussi bien au niveau national, qu'au niveau international.

### ***3.9.1. Stratégie FFEM et évolutions et orientations du système d'APD français et des engagements de la France (J9.1. et J9.2.)***

#### ***3.9.1.1. Stratégie du FFEM***

La stratégie du FFEM est définie dans un cadre bisannuel à travers l'élaboration du CPS. Celle proposée pour les années 2009-2010 a tenu compte, selon le CPS, de l'expérience des exercices antérieurs, des recommandations des rapports d'évaluation du Fonds par le cabinet d'audit en 2006 et le Comité des « sages » de mars 2006, des décisions du CICID de juin 2006, relatif à la reconstitution des ressources à hauteur de 70,2 M€ pour la période 2007-2010 et des recommandations successives des huit comités de pilotage de 2006, 2007 et 2008.

Cette stratégie a conduit à :

- Affirmer les principes et critères d'interventions tout en faisant évoluer la notion d'innovation ;
- Approfondir les orientations stratégiques par domaine ;
- Maintenir la répartition des activités entre l'Afrique et la Méditerranée, d'une part, et les autres régions du Monde, d'autre part ;

- Poursuivre les appuis au FEM et au FMPM ;
- Développer les concertations et les partenariats avec la volonté d'efficacité de l'aide ;
- Poursuivre l'appui aux initiatives portées par la société civile : ONG françaises et internationales ;
- Développer les missions du CST et les liens avec la recherche relative à l'innovation technologique et industrielle ;
- Développer l'appui aux administrations, améliorer la capitalisation et engager une réflexion stratégique sur le FFEM ;
- Poursuivre le développement de la communication et de l'expérience acquise, diffusable dans les pays cibles ;
- Améliorer en continu la gestion financière ;
- Quantifier les objectifs : maintenir les objectifs par géographie et adapter les objectifs par domaine ;
- Adapter les moyens financiers et humains.

### ***3.9.1.2. Evolutions et orientations du système d'APD français***

Le système d'APD français a évolué ces dernières années selon la RGPP qui avait pour objectifs relatifs à l'APD de :

- Restructurer les réseaux diplomatiques et consulaires ;
- Renforcer le rayonnement culturel et scientifique de la France à l'étranger ;
- Adapter l'ADP aux questions globales de développement ; et
- Améliorer l'efficacité des contributions internationales.

Conformément aux recommandations de la RGPP, le dispositif d'APD est en voie de rénovation et de clarification dans le sens d'une meilleure répartition des rôles entre d'une part les services de l'État chargés de la stratégie d'APD, et d'autre part, l'AFD, qui s'est vue confiée lors de la réunion du CICID de juin 2009 de la plupart des moyens opérationnels.<sup>31</sup>

Les grandes orientations de l'APD françaises issues de la réunion du CICID du 19 juin 2006 affirment notamment la priorité à accorder à l'Afrique et aux grands enjeux mondiaux incluant l'intégration des BPM dans la stratégie de développement française (avec trois cibles prioritaires : la lutte contre les maladies transmissibles et émergentes, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité), la promotion de la recherche au sein du développement et la mise en place d'une stratégie en matière de gouvernance.<sup>32</sup>

Lors de sa réunion de juin 2009, le CICID a renforcé ces grandes orientations à travers cinq priorités sectorielles centrées sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : (i) la santé ; (ii) l'éducation et la formation professionnelle ; (iii) l'agriculture et la sécurité alimentaire ; (iv) le développement durable et le climat ; et (v) le soutien à la croissance. Cette réunion du CICID a renforcé la priorité accordée à l'Afrique en déclarant que « l'Afrique subsaharienne se verra allouer 60% des ressources budgétaires de l'aide ». <sup>33</sup>

De par sa stratégie géographique de maintien de la répartition des activités entre l'Afrique et la Méditerranée, la stratégie du FFEM est en ligne avec les conclusions des réunions du CICID de 2006 et 2009 sur la priorité à accorder à l'Afrique. De par sa volonté d'approfondir les orientations stratégiques par domaine, la stratégie du FFEM s'inscrit dans la conclusion du CICID de 2006 sur l'intégration des BPM dans la stratégie de développement française. Par le biais de son objectif stratégique de développer les missions du CST et les liens avec la recherche relative à l'innovation technologique et industrielle, la

<sup>31</sup> MAEE. *CICID Juin 2009 – Relevé de Conclusions*. Paris. 2009

<sup>32</sup> MAEE. *CICID Juin 2006 – Relevé de Conclusions*. Paris. 2006

<sup>33</sup> MAEE. *CICID Juin 2009 – Relevé de Conclusions*. Paris. 2009

stratégie du FFEM s'inscrit dans la conclusion du CICID relative à la promotion de la recherche au sein du développement. Enfin, la stratégie du FFEM s'inscrit entièrement dans la 4<sup>ème</sup> priorité sectorielle décidée lors de la réunion du CICID de 2009 sur le développement durable et le climat.

### ***3.9.1.3. Engagements de la France***

La France est signataire d'un grand nombre d'Accords multilatéraux sur l'environnement (AME) dont notamment :

- La Convention sur la diversité biologique approuvée par la France le 1er juillet 1994 ;
- La CCNUCC signée par la France le 25 mars 1994 ;
- Le Protocole de Kyoto ratifié par la France le 31 mai 2002 et entré en vigueur le 16 février 2005 ;
- La Convention de lutte contre la désertification ratifiée par la France le 10 septembre 1997 ;
- La Convention de Ramsar sur les zones humides, entrée en vigueur en France en octobre 1986 ;
- La Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction - CITES - ratifiée par la France et entrée en vigueur en 1978 ;
- La Convention sur la conservation d'espèces migratrices d'animaux sauvages - CMS - adoptée par la France le 23 juin 1979 et entrée en vigueur le 1er juillet 1990 ;
- Le Protocole de Carthagène sur la biosécurité approuvé par la France en 2003.

La stratégie du FFEM est en ligne avec les engagements de la France dans le cadre des différents AME qu'elle a adoptés et ratifiés, notamment ceux relatifs à la protection de la biodiversité, à la lutte contre les changements climatiques et la lutte contre la désertification.

## ***3.9.2. Stratégie du FFEM et promotion des innovations (J9.4)***

### ***3.9.2.1. Niveau de prise en compte du concept, des méthodes et des outils liés à la promotion des innovations***

Les différentes dimensions liées à la promotion des innovations sont reprises dans les différentes sections de la stratégie du FFEM à savoir (i) la section sur l'approfondissement des orientations stratégiques par domaine qui couvre la dimension de l'innovation technique et/ou thématique ; (ii) la section sur le maintien de la répartition géographique des activités entre l'Afrique et la Méditerranée et les autres régions du monde qui couvre la dimension de l'innovation géographique ; (iii) le développement des concertations et des partenariats qui couvre la dimension de l'innovation partenariale ; et (iv) le développement des liens avec la recherche relative à l'innovation technique et industrielle qui couvre la dimension développement et promotion de concepts et de méthodes.

Au niveau de la prise en compte de méthodes et d'outils relatifs à la promotion des innovations, il ressort de la revue de la stratégie du FFEM que ces deux éléments n'y sont pas clairement définis. La stratégie ne comporte pas en tant que telle une partie qui présenterait différentes méthodes et outils disponibles pour promouvoir les innovations.

### ***3.9.2.2. Impacts en termes de promotion des innovations***

Comme mentionné précédemment à la partie effet de levier, il apparaît suite à la revue documentaire et les entretiens menés, que le FFEM contribue à la promotion d'innovations à travers les interventions qu'il soutient. Au cours des 4 dernières années, le FFEM a notamment contribué à promouvoir des thèmes innovants et originaux évoqués à la partie 3.5.1 du présent rapport.

### **3.9.3. Stratégie du FFEM et promotion de partenariats entre divers acteurs français (J9.4.)**

#### **3.9.3.1. Liens FFEM avec la recherche**

Dans le cadre de sa stratégie 2009-2010, le FFEM s'est engagé à développer les liens avec la recherche relative à l'innovation technologique et industrielle. Selon cette stratégie, à travers le CST, « le FFEM doit faire face à un défi permanent : d'une part, en amont de l'instruction des projets, « l'alimentation » en innovation des projets/programmes, et d'autre part, en aval, l'ensemencement et la reproductibilité des innovations, avec d'autres acteurs français ou locaux, dans des projets de développement. Le CST l'aide dans cette tâche mais, pour répondre plus pleinement à ce défi, le FFEM doit s'engager plus avant dans un rapprochement avec le monde de la recherche liée à l'innovation technologique et industrielle. Il développera ainsi des liens avec l'ANR, laquelle vise à promouvoir la recherche française sur des sujets situés à la frontière des connaissances scientifiques et technologiques. Elle soutient des travaux de recherche afin qu'ils puissent ensuite être appropriés par des entreprises et être diffusés. Un des enjeux essentiels pour l'ANR est d'hybrider les actions de la recherche et des entreprises et de rapprocher scientifiques et entrepreneurs. Un rapprochement sera effectué avec les départements « écosystèmes et développement durable » et « énergie et environnement » de l'ANR : le secrétariat du FFEM participera plus étroitement aux activités de réflexion l'ANR et réciproquement. »<sup>34</sup>

Le FFEM a ainsi développé un partenariat plus étroit avec l'ANR, qui plus est par l'entremise du CST. A titre d'exemple, le FFEM et l'ANR ont organisé un séminaire le 16 octobre 2008 pour mener une réflexion prospective sur les enjeux de protection et de gestion de la biodiversité, de lutte contre la désertification et d'adaptation au changement climatique. Ce séminaire "Synergies entre le FFEM et la Recherche - Ecosystèmes, Environnement mondial, priorités d'action" a entre autres permis de définir des recommandations en termes de perspectives et de priorités concrètes d'intervention. Le Secrétariat a également participé activement aux Ateliers de réflexions prospectives (ARP) de l'ANR (changements planétaires environnementaux et adaptation).

De plus, le FFEM a également créé des liens depuis plusieurs années avec l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) qui constituent les deux grands centres de recherche français axés sur les thématiques de développement. Par exemple, le FFEM a soutenu un projet s'inscrivant dans le cadre du renforcement des capacités de l'Agence du bassin du Niger (ABN) dans la gestion intégrée des ressources en eau pour lequel l'IRD contribuait à renforcer les capacités de recherche de l'ABN dans les domaines suivants : systèmes d'acquisition et de transmission des données ; systèmes de gestion des bases de données et systèmes d'information ; formation à la recherche ; coordination et harmonisation des outils et procédures entre les différentes composantes HYCOS (*Hydrological Cycle Observing System*), en Afrique de l'Ouest et Centrale. L'IRD a également participé à un projet cofinancé par le FFEM, l'Initiative régionale pour la protection et la gestion durable des récifs coralliens dans le Pacifique (CRISP - *Coral Reef Initiatives in the Pacific*).

Le FFEM soutient également une initiative d'appui aux opérateurs publics et privés pour la gestion durable des forêts du bassin du Congo et du bassin amazonien brésilien pour laquelle le CIRAD est impliqué en tant qu'opérateur.

Le FFEM a par ailleurs collaboré avec le CIRAD, l'IRD et d'autres centres de recherche français dont l'Institut national de recherche agronomique (INRA), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement (CEMAGREF) sur les questions de gestion durable des ressources naturelles et des techniques agricoles durables, à travers plusieurs initiatives portant sur les systèmes de Semis direct sous couvert végétal (SCV) à Madagascar, en Tunisie et au Cameroun notamment. Le FFEM a également organisé, le 11 mars 2008, avec l'appui du CST, une journée de présentation des principaux acquis scientifiques de l'agro écologie et des SCV, qui a regroupé notamment un public diversifié de chercheurs. Enfin, le FFEM a également collaboré avec d'autres centres de recherche tels que le Bureau de recherche géologiques et minières (BRGM), l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) l'Agence nationale des AMP.

<sup>34</sup> FFEM. *Cadre de programmation stratégique 2009-2010*. Paris. 2009. p. 23

La France s'est dotée en 2006 d'une Agence inter-établissements de recherche pour le développement (AIRD) qui regroupe l'IRD (qui en assure le Secrétariat), le CIRAD, le CNRS, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut Pasteur et la Conférence des présidents d'universités (CPU). Cette agence possède ses propres statuts et sa mission est d'amplifier l'effort de recherche national pour le développement. Pour mener à bien son objectif de développement de lien avec la recherche relative à l'innovation technologique et industrielle, le FFEM devrait se rapprocher de l'AIRD pour identifier des synergies possibles et ainsi participer à amplifier l'effort de recherche national pour le développement. Un tel lien pourrait également contribuer à clarifier le concept d'innovation et à identifier de nouvelles pistes d'innovation dans ses différentes dimensions.

### *3.9.3.2. Liens FFEM et secteur public et privé français*

Le rôle du FFEM, axé entre autres sur la promotion de politiques publiques durables environnementales dans les PED, permet aux acteurs privés de bénéficier de cadres institutionnels fiables ou d'intervenir dans des filières innovantes structurées. Dans les projets qu'il soutient, le FFEM mobilise des bureaux d'études, des PME et des grandes entreprises, des associations, des ONGs, des collectivités locales et territoriales et des réseaux professionnels, très souvent français. Ces projets mobilisent aussi les Fondations privées et pôles de compétitivité, le secteur bancaire et financier.

L'appui du FFEM aux initiatives portées par la société civile a été réaffirmé dans le CPS 2009-2010. Le FFEM soutient depuis 2006 le PPI, qui vise l'émergence d'initiatives locales contribuant sur le terrain à la mise en œuvre des accords multilatéraux en matière d'environnement (biodiversité, changements climatiques, polluants organiques persistants), au renforcement de la capacité d'influence de la société civile des pays du Sud sur les politiques nationales et locales pour les thèmes d'environnement mondial et à la capitalisation d'expériences en matière de microprojets environnementaux. L'évaluation à mi-parcours du PPI a été réalisée en 2008 et confirme l'intérêt de ce programme en termes d'effet levier sur les organisations issues de la société civile. Seulement, ce programme n'inclut pas les ONG françaises et ne favorise pas l'émergence de partenariats entre elles.

Le FFEM porte également une attention à l'implication de la société civile et des collectivités locales décentralisées dans la mise en œuvre des projets dans chacune des fenêtres d'intervention.

La vision stratégique du FFEM vis-à-vis du secteur privé est précisée dans le CPS 2009-2010. Elle propose de renforcer les leviers de mobilisation du secteur privé par le FFEM à travers un élargissement et un renforcement des réseaux de partenaires publics et privés du FFEM ; un renforcement des liens du FFEM avec les ONG et les fondations dans le cadre de leurs activités avec le secteur privé ; et une meilleure intégration du secteur privé français dans les réflexions amont du FFEM et un meilleur ciblage de la communication du FFEM vers ce secteur. De plus, en annexe du CPS 2009-2010, les liens entre le secteur privé et le FFEM sont énumérés.

Le FFEM soutient des initiatives qui impliquent des ONG, associations, bureaux d'études français, mais également plus récemment les collectivités territoriales. A titre d'exemples, le projet d'efficacité énergétique dans la construction en Afghanistan a été mis en œuvre par le Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarité (GERES), ou encore l'appui à la Réserve Nationale de Gilé au Mozambique a été mis en œuvre par la Fondation Internationale pour la Gestion de la Faune (Fondation IGF). Les personnes interrogées s'accordent pour dire que ce type de structure était peu représenté au sein du système d'APD français auparavant.

Le Fonds a ainsi créé des liens assez étroits avec le secteur privé français au cours des quatre dernières années. L'effet de ses interventions sur l'émergence du petit entrepreneuriat n'a cependant pas été optimale. Ce constat représente un frein sur les questions liées à la promotion des innovations mais également sur la reproductibilité des pratiques innovantes promues par les initiatives du FFEM. Il existe encore quelques entreprises et opérateurs français qui présentent une vocation à croître. Ainsi, le FFEM possède encore d'importantes cartes à jouer mais il faut qu'il se donne les moyens de s'ouvrir et d'appuyer de nouveaux acteurs et de créer de nouveaux partenariats. Le lancement d'un appel d'offre annuel pourrait permettre en partie d'atteindre cet objectif.

### ***3.9.4. Influence de la stratégie du FFEM vis-à-vis des stratégies et plans nationaux français (J9.5.)***

#### ***3.9.4.1. Rôle du FFEM dans l'élaboration des stratégies et plans nationaux de développement durable et de protection de l'environnement***

Selon la majorité des personnes interrogées, bien que le FFEM ne semble pas avoir joué un rôle de premier plan dans l'élaboration des stratégies et plans nationaux de développement durable et de protection de l'environnement, quelques exemples à l'occasion desquels le FFEM a été fortement impliqué peuvent être cités.

Le FFEM a participé à l'élaboration de la Stratégie française de lutte contre la désertification et la dégradation des terres établie sous l'égide du MAEE et actualisée en 2007. Bien qu'il ne s'agisse pas en tant que tel d'un plan de développement, il a également participé activement à l'élaboration du document de référence du Gouvernement français sur la foresterie française – Production de biens et services. Il a également participé à de nombreux exercices stratégiques tels que les réflexions lors des conférences sur les Océans, des conférences sur l'Outre-mer, des conférences avec l'Union européenne (Réunion, Lisbonne, Strasbourg) et aussi à la conférence des parties sur les changements climatiques de Poznan, à la Stratégie nationale de la Biodiversité, au Guide Climat MDP et MOC (3 éditions améliorées) et à la stratégie ozone avec l'OEWG (Groupe à composition non limitée).

#### ***3.9.4.2. Rôle du FFEM dans la prise en compte de l'environnement dans les interventions soutenues par l'APD française***

La majorité des personnes interrogées s'accorde pour dire que, dans le cadre de l'évolution de l'APD française et des recommandations issues de la RGPP, le FFEM a eu une influence sur la prise en compte des BPM et leur intégration au sein de l'APD française. Le FFEM a poursuivi durant les quatre dernières années son rôle de poisson pilote sur des problématiques de développement durable et de protection de l'environnement dans les PED et les pays émergents, qui sont reprises aujourd'hui par les autres instruments de l'APD français. Il porte une approche, des technologies françaises, et joue par conséquent un jeu d'influence, notamment avec les bureaux d'études, les ONGS, et les centres de recherche qu'il associe aux initiatives soutenues. Le FFEM est ainsi un vecteur d'influence multiple efficace, qui est à mettre au regard des moyens limités du Fonds.

En effet, lors du COPIL du 30 novembre 2007, l'AFD a souligné l'influence du FFEM sur le développement de son action dans les pays émergents, les BPM tels que traités au FFEM étant l'axe majeur de sa stratégie.<sup>35</sup> De plus, selon le CPS 2009-2010 du FFEM, « dans le cadre de son Plan d'orientation stratégique II (POS II actualisé en 2008), l'AFD a décidé de renforcer les synergies avec le FFEM.

Ainsi, au-delà de ses missions contractuelles de gestionnaire comptable, financier, administratif, et d'hébergement du secrétariat, l'AFD développera les articulations avec le FFEM :

- en apportant ses expertises et compétences dans les domaines des méthodes et moyens d'évaluations (ex-ante et ex-post), et de la communication (rapports d'activités, plaquettes et documents de communication, site Internet du FFEM, etc.),
- en consolidant ses appuis et contributions aux projets avec le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB) et avec les départements opérationnels (introduction des thématiques et activités du FFEM dans les documents d'orientation sectoriels ou géographiques, synergies avec les instruments financiers). »

Ainsi, l'AFD et le FFEM travaillent pour développer des liens autres que contractuels, et financer des interventions complémentaires. Ces complémentarités passent en premier lieu par les outils de financement, l'AFD orientant ses interventions majoritairement sous forme de prêts. Les subventions du FFEM s'inscrivent donc en complément entre autres de prêts et de lignes de crédit de l'AFD, pour le

<sup>35</sup> FFEM. *Procès-verbal de la réunion du Comité de pilotage du 30 novembre 2007*. Paris. 2007.

financement d'études d'impacts environnementaux sur des investissements financés par l'AFD et sa filiale Proparco, ou encore pour des activités de renforcement des capacités. A titre d'exemple, le FFEM appuie un programme de financement des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables en Chine financé par l'AFD et soutient dans ce cadre des activités de formation et de renforcement des capacités de cadres chinois du système bancaire.

Le champ d'intervention de l'AFD s'est élargi également ces dernières années, le CICID l'autorisant à intervenir sur de nouvelles géographies. Cet élargissement géographique s'est accompagné d'un intérêt croissant pour de nouvelles thématiques pour l'AFD telles que l'efficacité énergétique ou les énergies renouvelables. Sur ces nouvelles géographies et thématiques, l'AFD peut s'appuyer sur l'expertise du FFEM, mais également sur les réseaux que le Fonds a développés dans ces pays d'intervention. Cependant, il convient de se demander où se situe la limite de cette complémentarité. En effet, elle semble un peu forcée par la raréfaction des subventions dans le système d'APD français.

La plus value du FFEM vis-à-vis de l'AFD est significative. En effet, suite à la diminution des subventions disponibles au sein du système d'APD français, mais également au passage vers une approche orientée vers des programmes, le FFEM dispose d'une niche particulière en termes d'instrument de promotion d'innovations thématiques, géographiques, organisationnelles, partenariales. Le FFEM est modeste en volume financier au niveau national, mais il a un caractère innovant et pilote qui est essentiel et particulier. Il travaille également avec des types d'acteurs auprès desquels l'AFD aujourd'hui ne peut intervenir, en raison particulièrement des volumes financiers investis. Il garde donc une place importante et primordiale dans le paysage de l'APD française.

### ***3.9.5. Visibilité du FFEM au niveau national et à l'international (J9.6.)***

#### ***3.9.5.1. Stratégie de communication***

La recommandation opérationnelle 12 de l'audit de 2006 a été prise en compte. Le FFEM a poursuivi ses efforts pour renforcer sa visibilité et a augmenté les moyens budgétaires et humains alloués à cette activité. Il dispose d'une stratégie de communication qui identifie des cibles et six actions pour les atteindre. Un tableau synthétisant les orientations bisannuelles en termes de communication est annexé à cette stratégie et identifie les moyens afin de mobiliser le Secrétariat et les IM pour chacune des actions identifiées. Le Secrétariat du FFEM élabore également une programmation annuelle de ces activités de communication qu'il soumet au COPIL pour approbation.

D'après la revue documentaire et les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation, le FFEM a atteint la majorité des objectifs qu'il s'était assignés à travers cette stratégie, notamment en ce qui a trait à la diffusion simple et systématique de l'information, le développement de la visibilité du Fonds sur internet et le développement de la communication sur les projets.

En revanche, l'objectif de mesurer l'impact de cette stratégie de communication n'a pas été poursuivi : l'atteinte des cibles n'est pas suivie ni analysée. Le Secrétariat a la possibilité par exemple de connaître le nombre de visites sur le site web du FFEM mais il ne dispose pas d'indicateur de suivi systématisé. Il est ainsi difficile au Secrétariat de mesurer ses impacts en termes de communication. A titre d'exemple, le suivi des citations du FFEM dans la presse à travers les remontées d'information de son réseau n'est adossé à aucun système (qui pourrait permettre d'identifier par exemple le type de journal et la fréquence des citations du FFEM et de ses interventions). Il n'y a pas non plus de système de suivi des données relatives au FFEM postées sur les sites web des agences AFD locales.

Si le FFEM veut accroître sa visibilité et son efficacité en termes de communication, l'équipe d'évaluation juge nécessaire d'analyser le niveau d'atteinte des cibles identifiées, afin d'avoir un regard critique sur les différents moyens et outils de communication utilisés.

De plus, il ressort des entretiens que l'efficacité pourrait être améliorée avec la systématisation de l'organisation des données de communication au sein du Secrétariat du FFEM, mais également avec les IM. A priori, il semblerait qu'un système de partage de l'information des données de communication soit

actuellement testé par le chargé de communication du Secrétariat du FFEM, à travers un accès à un serveur ftp sécurisé de l'AFD. Ce serveur permettra normalement que les agents du Secrétariat du FFEM, ceux des IM, ou tout autre individu ou structure pourront échanger des données, après la transmission des codes d'accès sécurisés par le FFEM.

### ***3.9.5.2. Outils de communication utilisés***

Durant les dernières années, le FFEM a développé et utilisé une panoplie d'outils de communication, dont :

- La participation à des conférences et séminaires nationaux et internationaux, des conférences des parties aux conventions internationales et la tenue de stands français lors ces séminaires et conférences ;
- L'organisation régulière de séminaires techniques en partenariat avec des acteurs de la recherche et du développement multiples ;
- Le site internet du FFEM qui est actuellement en refonte, pour lequel une rubrique actualité a été créée en 2008. Cependant, l'équipe d'évaluation juge que la lisibilité, l'utilisation et la navigation de ce site pourraient encore être améliorées. Les informations sont parfois difficiles à trouver ou inexistantes (exemple de la rubrique « évaluations » dont le contenu est vide) ;
- L'élaboration de plaquettes de communication, de publications et de dépliants dont la qualité augmente avec les années ;
- La publication d'un rapport annuel ;
- La diffusion du FFEM et de ses expériences à travers des articles de presse, des reportages dans les médias télévisés et radio ;

Enfin, à titre d'exemple majeur des outils de communication utilisés, une conférence sur le thème « Transformer les défis environnementaux globaux en opportunités, l'exemple du Fonds Français pour l'Environnement Mondial » a été organisée à Paris le 6 avril 2010.

### ***3.9.5.3. Niveau de visibilité au niveau national et à l'international***

#### Visibilité au niveau national

La majorité des personnes interrogées s'accorde pour dire que le FFEM a accru sa visibilité à l'échelle nationale depuis 2006 et de nombreux progrès ont été enregistrés, notamment au regard des ressources limitées du Fonds. Le poste de chargé de communication qui a été créé a porté ses fruits.

Cependant, l'équipe d'évaluation juge qu'il reste encore des progrès à accomplir notamment au niveau des liens avec les IM. Selon certaines personnes interrogées, le FFEM est moins visible au sein des IM autres que l'AFD. Bien que des progrès aient été enregistrés avec des citations plus fréquentes du FFEM sur les sites des Ministères IM, il semble qu'il reste encore une marge de manœuvre considérable sur ce point.

De plus, le dispositif et le fonctionnement institutionnels du FFEM impliquent un système de réseau assez fermé. Bien que l'un des objectifs du FFEM soit de créer des partenariats, il semblerait que le FFEM évolue quelque peu en vase clos et que par conséquent il soit visible uniquement des acteurs de ce réseau.

Enfin, il semblerait que le FFEM subisse un amalgame vis-à-vis de l'AFD. Ses liens très étroits avec l'AFD, dont spécifiquement l'hébergement de son Secrétariat, créé une sorte d'ombre sur la visibilité du FFEM au niveau national.

#### Visibilité à l'international

Les personnes interrogées s'accordent pour dire qu'au niveau international, comme au niveau national, la visibilité du FFEM s'est améliorée. Dans les PED, bien que ce programme ait financé des initiatives de taille réduite, le PPI a eu une influence considérable sur la visibilité des activités du FFEM. Les projets soutenus par le PPI ont fait l'objet de plusieurs articles de presse dans les quotidiens locaux, mais également de dix pages de reportages dans le magazine Terre Sauvage, de trois émissions radio à France Culture et trois autres sur Radio France Internationale. De plus, en 2008, les Ambassadeurs de France au

Bénin, au Congo, et au Gabon ont visité des projets PPI dans ces pays. Enfin, en 2008, le Ministre d'Etat et Ministre de l'Ecologie, M. Jean-Louis Borloo, s'est rendu sur le site d'intervention de l'Association des Femmes Exploitantes de la Lagune côtière béninoise (AFEL) afin d'y rencontrer les promoteurs du projet « Préservation de la mangrove de la lagune côtière du Bénin ».

Cependant, malgré ces progrès enregistrés, il semblerait que le FFEM subisse une certaine assimilation vis-à-vis du FEM à l'étranger. Sa visibilité au sein des projets est également réduite, puisqu'il occupe seulement une place minoritaire dans les cofinancements.

Enfin, au niveau géographique, il semblerait que le FFEM soit plus visible sur les géographies qui constituent son champ d'intervention prioritaire et beaucoup moins dans les pays émergents. En effet, la taille et le volume réduits des financements du FFEM, vis-à-vis d'autres instruments financiers dans ces pays impliquent une visibilité restreinte.

Quant à l'influence vis-à-vis du FEM et du FMPM, ces questions sont traitées et détaillées sous la question évaluative 10.

***Question 10. La Stratégie du FFEM et ses interventions sont-elles cohérentes, pertinentes et en synergie avec les autres fonds multilatéraux et les conventions environnementales multilatérales, et permettent-elles une articulation adéquate entre l'aide française bilatérale et multilatérale?***

L'évaluation a démontré que le FFEM et ses interventions sont globalement cohérents, pertinents et en synergie avec les autres fonds multilatéraux, notamment le FMPM, le FEM, de même qu'avec les orientations et actions de la Communauté Européenne (CE).

Le FFEM et ses interventions, de par leur nature et emphase, permettent généralement une articulation entre l'approche bilatérale française et les actions multilatérales, tant au niveau des politiques, qu'au niveau stratégique et opérationnel.

L'équipe d'évaluation conclut que globalement, la stratégie du FFEM montre un bon niveau de cohérence, de pertinence et de synergie avec les principales conventions environnementales multilatérales.

Il demeure impératif pour le FFEM, pour rester en cohérence avec la Convention climat et son évolution rapide en particulier, de continuer à moduler sa stratégie future en fonction de ces évolutions. Ce constat s'applique particulièrement à ce qui a trait à l'importance grandissante donnée à la problématique de l'adaptation aux changements climatiques dans les pays les plus vulnérables, et de la reconnaissance croissante des liens entre forêt, biodiversité, dégradation des terres, d'une part, et changements climatiques d'autre part.

### ***3.10.1. Niveau de cohérence, de pertinence et de synergie avec les stratégies du FEM, du FMPM et de la Commission Européenne (J10.1)***

#### ***3.10.1.1. Objectifs et priorités du FEM***

Le FEM a été créé en 1991, en parallèle au FFEM, et constitue le mécanisme financier de quatre conventions internationales pour l'environnement. Il a pour but le financement des *coûts additionnels* liés à la protection de l'environnement mondial, dans les PED et dans les pays en transition.<sup>36</sup>

Pour la période couverte par cette évaluation, le FEM affichait des priorités dans les domaines d'intervention suivants : protection de la diversité biologique, lutte contre le changement climatique, lutte contre la désertification, eaux internationales, réduction des substances destructrices de la couche d'ozone et des polluants organiques persistants. Les priorités opérationnelles du FEM valides en 2009 sont reflétées par ses programmes opérationnels en vigueur à l'époque, présentés sommairement dans le tableau en Annexe 7.

#### ***3.10.1.2. Objectifs et priorités de la stratégie du FMPM***

Le Fonds multilatéral établi en janvier 1991 est devenu un mécanisme permanent du Protocole de Montréal en janvier 1993. Il vise à apporter une coopération financière et technique et un transfert technologique sous forme de dons ou de financement aux parties désignées afin qu'elles puissent réaliser leurs engagements.

Depuis sa création, le fonds a appuyé, dans 139 PED, des projets et activités dont la valeur dépasse 1,8 milliards de dollars. Ils ont permis l'élimination de plus de 200 000 tonnes de substances appauvrissant la couche d'ozone. La prochaine reconstitution appuiera les PED dans la poursuite de leurs efforts pour stopper l'utilisation de ces substances et atteindre l'objectif 2010 fixé pour les chlorofluorocarbures, les halons et d'autres substances hautement destructrices.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> MEIE, DGTPE. *Évaluation de la dotation de la France au Fonds pour l'environnement mondial*. Février 2009. p. 5.

<sup>37</sup> [http://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire\\_environnement/definition/fonds\\_multilateral\\_du\\_protocole\\_de\\_montreal\\_fmpm.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/fonds_multilateral_du_protocole_de_montreal_fmpm.php4)

### 3.10.1.3. Plus value du FFEM

Les grandes priorités du FEM sont, dans une très large mesure, le reflet des domaines prioritaires d'intervention du FFEM pour la même période. Ce constat est sans surprise étant donnée la création en parallèle au plan politique de ces deux entités, le FFEM représentant le pendant bilatéral du FEM, dans l'esprit des autorités françaises qui ont activement milité et contribué à la création du FEM en 1991, en préparation de la Conférence de Rio. La France est d'ailleurs aujourd'hui le cinquième bailleur de fonds du FEM.<sup>38</sup> L'évaluation rétrospective de la contribution de la France au FEM publiée en 2009<sup>39</sup>, de même que les entretiens effectués dans le cadre de la présente évaluation, soulignent la plus value du FFEM à différents niveaux, notamment :

- Le FFEM joue dans certains cas le rôle d'incubateur d'innovation pour le FEM, qui ensuite reproduit à plus grande échelle des interventions testées sur financement FFEM ;
- Le FFEM à travers ses cofinancements, peut bénéficier d'un effet levier non négligeable sur les questions qui préoccupent la France et sur la direction des interventions du FEM cofinancées ;
- Le FFEM, à travers ses procédures souples, peut généralement s'attaquer de manière plus rapide et efficace à des problématiques et soutenir des catégories d'acteurs plus difficilement atteignables par le FEM, étant donné l'ampleur de ses interventions (par exemple les collectivités locales) ;
- Le Secrétaire Général du FFEM, en collaboration avec la DG Trésor, participe activement aux réunions du Conseil du FEM, où le FFEM, à travers son expérience terrain, joue un rôle clé pour informer les positions françaises sur les aspects stratégiques, techniques, opérationnels, et innovants, liés au fonctionnement et aux interventions du FEM ;
- Le FFEM, dans ses domaines de compétence communs mais différenciés du FEM, permet à la France de soutenir de manière bilatérale des thématiques d'intérêt primordial pour la France, mais qui ne sont pas à la portée d'un mécanisme multilatéral comme le FEM, notamment en ce qui a trait à des thématiques géographiques (par exemple, l'emphase sur l'Afrique et les PMA), et des thématiques transversales (notamment la préservation du patrimoine culturel et naturel et la francophonie) ; et finalement,
- Le FFEM permet en particulier aux acteurs et savoirs français d'être valorisés de manière beaucoup plus efficace autour des problématiques liées aux BPM et au développement durable. En effet, l'évaluation de 2009 sur le FEM avait souligné la difficulté des acteurs français à s'intégrer comme opérateurs aux initiatives multilatérales financées par le FEM sur le terrain.

En relation avec le FMPM, tel que mentionné précédemment, le secrétariat du FFEM assure le suivi du FMPM pour le compte du Ministère des finances et a assigné l'équivalent d'une demi personne-année à cette responsabilité. Selon le Rapport annuel 2008, le secrétariat du FFEM contribue aux principales réunions de réseaux des coordonateurs ozone. Il participe aux réunions du comité exécutif du Fonds multilatéral et aux réunions des parties du protocole de Montréal, aux ateliers à composition non limitée et aux réunions internationales thématiques d'intérêt stratégique. Il va sans dire que cette fonction de suivi de la part du FFEM du FMPM contribue à développer de nombreuses synergies et assure une plus value de la France auprès du FMPM, tant au niveau politique, stratégique, qu'opérationnel. Au plan politique et stratégique, on retiendra à titre d'exemple que la personne ressource en charge du FMPM au FFEM assure cette année la présidence au Comité exécutif du FMPM.

Au plan opérationnel, il suffira de noter que cette même personne ressource assure présentement le suivi de 24 projets liés aux FMPM. Dans ce cadre, les projets financés par le FMPM mais gérés de manière bilatérale sur la base de l'entente liée aux quotes-parts des pays bailleurs du fonds du FMPM, représentent environ 10% de la contribution française au FMPM. Par ailleurs, tel que mentionné dans une section précédente, plusieurs nouveaux projets qui allient la thématique des changements climatiques à celle de l'ozone sont en cours de financement ou de préparation par le FFEM et gérés conjointement au sein du FFEM, assurant une plus value du FEM et des synergies non négligeables en termes d'intégration des problématiques globales. Tel que mentionné dans le rapport annuel 2008, l'attribution d'un prix au

<sup>38</sup> MEIE, DGTPE. *Évaluation de la dotation de la France au Fonds pour l'environnement mondial*. Février 2009. p. 6.

<sup>39</sup> Ibid.

Secrétariat du FFEM lors du 20<sup>ème</sup> anniversaire du Protocole de Montréal « en reconnaissance de l'extraordinaire assistance aux PED à l'effort global d'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone et pour sa protection » témoigne de son influence et de sa plus value au sein du Protocole de Montréal et du Fonds multilatéral qui lui est associé.<sup>40</sup>

En relation avec la Commission Européenne, au-delà des échanges au plan des politiques par le biais de la participation du FFEM à différents forums, plusieurs coopérations d'ordre opérationnel sont en cours pour assurer des synergies sur le terrain et un effet levier pour la France, notamment dans les domaines d'interventions de la biodiversité, des changements climatiques, des eaux internationales et de la dégradation des terres. A titre d'exemple, sur la base des données fournies par le Secrétariat du FFEM, mentionnons :

- *Biodiversité* : Au Libéria le projet de Conservation de la biodiversité autour du Parc de Sapo avec l'ONG « Fauna and Flora international (IFI) », avec un financement total de 2,56 M€, dont 0,83 M€ en provenance du FFEM/MAEE, 1,211 M€ de la CE et 0,812 M€ du FEM.
- *Changement climatique* : En Europe de l'est, le Fonds d'efficacité énergétique et de réduction des émissions carbone avec un financement à hauteur de 2 M€ du FFEM/MEIE, avec la Banque européenne de reconstruction et développement.
- *Eaux internationales* : La politique de voisinage Estonie – Russie et Hongrie – Roumanie, que le FFEM cofinance.
- *Dégradation des terres* : Le Programme régional de gestion durable des terres et d'adaptation au changement climatique au Sahel et en Afrique de l'Ouest, avec financement FFEM à hauteur de 2 M€ et 10 M€ de la CE.

Finalement, cette coopération s'étend aussi aux plans de la visibilité, de la capitalisation et de la dissémination, par le biais d'actions de communication communes. On notera en particulier : les Journées du développement à Lisbonne et Strasbourg où les activités du FFEM avec l'AFD (notamment MDP, coopération décentralisée et gestion des forêts communales au Cameroun) ont été partagées, de même que la Journée de discussion lors de la rencontre de l'Union Européenne de juillet 2008.

De l'avis du FFEM lui-même, les points suivants sont toutefois à renforcer dans sa relation avec la CE :

- Plus de contacts sur les stratégies et programmes en amont à Bruxelles et sur place sont requis ;
- Davantage de missions communes seraient utiles, comme cela se fait déjà dans le cadre de la coopération avec la Banque mondiale et le FEM ;
- Il faudrait par ailleurs activer plus efficacement le lien avec le correspondant Europe de l'AFD ;
- Il faut aussi mieux tenir compte des contraintes institutionnelles et organisationnelles de la CE et de EuropAid qui font des appels à projets auxquels répondent des consortiums (CIRAD, ONFi, GRET, OIEau, etc.), ceux-ci venant ensuite solliciter le FFEM pour compléter le financement (20% restant) ;
- La CE a lancé une vente aux enchères en 2009 sur des projets environnementaux qu'elle ne peut financer; certains sont la suite des projets financés par le FFEM (Mozambique/Gilé). Il serait utile que le FFEM ait la flexibilité de pouvoir jouer un rôle plus proactif dans ces enchères.

En conclusion, il est clair que globalement, l'expertise et les interventions du FFEM s'inscrivent en synergie et complémentarité avec les trois entités, et apportent une plus value tant en termes de substance, qu'en termes d'influence tangible de la France sur leurs interventions.

---

<sup>40</sup> Rapport annuel 2008, p.12.

### ***3.10.2. Niveau de cohérence, de pertinence et de synergie de la stratégie du FFEM avec les conventions environnementales multilatérales (J10.2.)***

#### ***3.10.2.1. Objectifs des grandes conventions climat, désertification et diversité biologique***

La Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) a pour objectif ultime de « stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. » Elle vise à atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable. »<sup>41</sup> Quant au Protocole de Kyoto, il renforce la Convention en « engageant les Parties Annexe I à des objectifs individuels, légalement contraignants, de réduction ou de limitation de leurs émissions de GES. (...) Ces objectifs constituent une réduction totale d'émissions de GES d'au moins 5% par rapport aux niveaux de 1990 durant la période d'engagement 2008-2012. »<sup>42</sup> Ces dernières années, les Conférences des Parties à la Convention ont en particulier mis l'accent sur les besoins d'adaptation aux changements climatiques, en reconnaissant plus particulièrement les besoins des pays les moins avancés et insulaires, reconnus comme des pays particulièrement vulnérables aux changements climatiques. On a également mis de l'avant l'importance de la forêt dans la réduction des GES, et l'importance du transfert technologique tant au plan de la mitigation que de l'adaptation aux changements climatiques pour les PED.

La Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la désertification (CCD) a pour objectif « de lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, grâce à des mesures efficaces à tous les niveaux, appuyées par des arrangements internationaux de coopération et de partenariat, dans le cadre d'une approche intégrée compatible avec le programme Action 21, en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones touchées. Pour atteindre cet objectif, il est prévu d'appliquer des stratégies intégrées à long terme axées simultanément, dans les zones touchées, sur l'amélioration de la productivité des terres ainsi que sur la remise en état, la conservation et une gestion durable des ressources en terres et en eau, et aboutissant à l'amélioration des conditions de vie, en particulier au niveau des collectivités. »<sup>43</sup>

Quant à la Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique (CDB), elle se fixe essentiellement trois objectifs : (i) la conservation de la diversité biologique ; (ii) l'utilisation durable de ses éléments constitutifs ; et (iii) le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.<sup>44</sup>

A la lumière des objectifs des différentes conventions repris ci-haut, et des priorités et domaines d'intervention du FFEM décrits plus tôt dans ce rapport, lesquels correspondent à ces objectifs, l'équipe d'évaluation, comme l'avait déjà affirmé le rapport d'évaluation de 2006<sup>45</sup>, conclut que globalement, la stratégie du FFEM montre un bon niveau de cohérence, de pertinence et de synergie avec les principales conventions environnementales multilatérales. L'équipe souligne en particulier l'impératif pour le FFEM, pour rester en cohérence avec la Convention climat et son évolution rapide, de continuer à moduler sa stratégie future en fonction de ces évolutions, en particulier en ce qui a trait de l'importance grandissante donnée à la problématique de l'adaptation aux changements climatiques dans les pays les plus vulnérables, et de la reconnaissance croissante des liens entre forêt, biodiversité, dégradation des terres, d'une part, et changements climatiques d'autre part.

---

<sup>41</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

<sup>42</sup> [http://unfccc.int/portal\\_francophone/essential\\_background/kyoto\\_protocol/items/3274.php](http://unfccc.int/portal_francophone/essential_background/kyoto_protocol/items/3274.php)

<sup>43</sup> <http://www.unccd.int/convention/text/convention.php?annexNo=-1>

<sup>44</sup> <http://www.cbd.int/convention/about.shtml>

<sup>45</sup> Evaluation 2006, p.2

## 4. Conclusions

Les principales conclusions suivant les 10 questions évaluatives sont reprises ci-dessous autour des quatre niveaux de l'évaluation : la dimension financière et comptable, la dimension opérationnelle, la dimension institutionnelle, et finalement la dimension stratégique.

### Dimension financière et comptable

**C1. Le FFEM est bien géré et les différentes modalités en place permettent globalement un fonctionnement et une gestion efficaces du FFEM, de son Secrétariat et de ses interventions, bien que certaines améliorations soient recommandées.**

De façon générale, l'équipe d'évaluation juge que le cadre de gestion et les règles et modalités administratives et financières de l'AFD, qui encadrent le fonctionnement administratif du FFEM, assure une gouvernance appropriée et la mise en place de contrôles internes adéquats pour la gestion des opérations comptables et administratives du FFEM.

Aussi, le MPO et les outils de gestion mis en place par le FFEM pour le suivi financier et opérationnel de ses projets et des fonds décaissés aux bénéficiaires assurent une saine gestion des projets financés par le Fonds. La plupart des volets du MPO n'ont cependant pas été mis à jour depuis 2001 ou 2002, et de nouveaux modèles de documents disponibles n'ont pas été insérés dans le MPO.

De façon plus spécifique, le processus budgétaire, la gestion des décaissements et le mécanisme de suivi des projets mis en place par le FFEM sont adéquats et permettent une gestion appropriée des fonds confiés au FFEM et versés aux bénéficiaires. Certains ajustements sont cependant nécessaires afin d'améliorer la transparence du processus de gestion et de la facturation.

### Dimension opérationnelle

**C2. Les interventions soutenues par le FFEM sont généralement pertinentes et cohérentes avec les problématiques de développement durable mondiales et les objectifs français. Un ajustement continu est nécessaire, surtout eu égard à la rapide évolution des problématiques mondiales.**

Le FFEM a soutenu des interventions dans six domaines d'intervention. La protection de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques ont été les deux domaines qui ont reçu la majorité des allocations financières du FFEM sur la période 2006-2009.

Ces six domaines d'intervention sont pertinents et cohérents avec les enjeux environnementaux mondiaux, mais également avec les domaines d'intervention du FEM. La répartition des interventions soutenues entre ces six domaines d'intervention suit les objectifs que s'était fixés le FFEM. Même si la contribution sur la thématique de l'adaptation aux impacts des changements climatiques a augmenté ces quatre dernières années, elle pourrait encore prendre de l'importance vis-à-vis de celle de l'atténuation. Un premier bilan des initiatives pilotes engagées par le FFEM pourrait permettre de tirer des leçons et des bonnes pratiques et ainsi de poursuivre à des niveaux plus importants sur cette thématique.

Alors que les engagements sur la forêt changent d'échelle suite à l'Accord de Copenhague, les missions du FFEM dans ce domaine pourraient être revues de manière à promouvoir un meilleur alignement et une meilleure harmonisation dans une approche fondée sur les résultats, dans l'esprit du partenariat établi lors de la Conférence de Paris sur les bassins forestiers le 11 mars dernier. Bien que la thématique des forêts soit aujourd'hui transversale car liée à la protection de la biodiversité, mais également à la lutte contre la dégradation des sols et à la lutte contre les changements climatiques, une vraie réflexion sur la création d'un nouveau domaine ou d'un sous-thème spécifique aux forêts doit être menée.

Le FFEM doit également continuer à explorer de nouvelles thématiques au sein de ces six différents domaines telles que les océans et la haute mer (protection de la biodiversité, lutte contre les changements climatiques et l'acidification), la promotion du concept et des approches de ville durable, les

compensations carbone, les outils de financement innovants, mais également la construction de transversalités et de convergences entre ces six domaines d'intervention et les enjeux internationaux de développement tels que l'alimentation, les enjeux de migration liés notamment à la dégradation de l'environnement, la santé, ainsi que les liens entre patrimoine culturel et patrimoine naturel.

Les interventions soutenues par le FFEM sont pertinentes avec les priorités et objectifs des bénéficiaires et/ou des pays d'intervention et répondent à des besoins en termes de développement durable exprimés par les bénéficiaires.

Enfin, les objectifs et priorités poursuivis par le FFEM pour ses domaines d'intervention sur la période 2006-2009 ont été alignés, pertinents et cohérents avec les objectifs français en matière de développement économique et social durable et de protection de l'environnement, mais également avec les objectifs français d'APD.

**C3. La majorité des objectifs du FFEM sont atteints, même si des progrès sont toujours à faire sur certains aspects clés. Les interventions soutenues ont permis l'atteinte de résultats et d'impacts reconnus sur le terrain. Il est cependant parfois difficile de les mesurer objectivement faute d'information systématique.**

Les activités du FFEM et les interventions ont permis d'atteindre les objectifs escomptés. Le FFEM a été efficace en termes d'atteinte des objectifs escomptés aux niveaux de la répartition thématique et des objectifs par domaine d'intervention. En revanche, le niveau d'allocation prescrit pour l'Afrique et la Méditerranée a été surpassé.

En termes de résultats et d'impacts, bien qu'il soit difficile d'obtenir une image complète de l'atteinte des résultats et des impacts en raison d'un non-suivi systématique de celle-ci par le FFEM, les interventions ont permis d'atteindre des résultats et impacts notables dans les différents domaines d'intervention.

Dans le domaine de la biodiversité, ces résultats et impacts incluent la promotion d'une exploitation durable des ressources naturelles et leur valorisation économique, l'exploitation durable de forêts, la création de nombreuses AMP, la réflexion sur de nouveaux outils de financement innovants et l'émergence et le renforcement dans les pays bénéficiaires de nouveaux acteurs issus de la société civile.

Dans celui des changements climatiques, ils incluent la promotion de l'efficacité énergétique, l'utilisation d'énergies renouvelables et la séquestration naturelle de carbone dans de nombreux pays, la promotion du concept de « ville durable », l'intégration dans les projets de développement d'outils financiers des mécanismes de Kyoto, et le renforcement des capacités d'adaptation aux impacts des changements climatiques de certains pays et organisations.

Dans celui des eaux internationales, ils incluent le renforcement de la collaboration entre des Etats qui partagent un bassin hydraulique, la construction ou le soutien aux institutions de gestion participative des ressources, l'amélioration des dispositifs de collecte et d'échanges des données, l'amélioration de la gestion des pollutions marines et de la gestion des pêcheries, la préservation et la restauration d'écosystèmes marins, et l'appui à la mise en œuvre des conventions qui réglementent les déversements et rejets d'hydrocarbures.

Dans celui de la dégradation des terres, ils incluent l'appui à des systèmes de production agricole durables, l'aménagement et la restauration de terres. Enfin, dans celui des POP, les résultats et impacts atteints incluent un appui à l'élimination et à la prévention de la résurgence des stocks de pesticides obsolètes au Mali et à la gestion écologiquement rationnelle des biphényles polychlorés en Afrique de l'Ouest.

Les interventions soutenues par le FFEM ont également contribué au renforcement de capacités individuelles, collectives, organisationnelles, structurelles et institutionnelles de leurs bénéficiaires, notamment dans les PMA.

Enfin, elles ont permis de diffuser de bonnes pratiques et des connaissances, malgré qu'il n'existe pas au FFEM un système systématique de diffusion.

**C4. Même si quelques ajustements restent à être apportés au fonctionnement actuel, les règles, procédures et modalités du cycle de projet du FFEM soutiennent l'atteinte des résultats.**

Sur les quatre dernières années, le FFEM a été efficace pour l'instruction des projets qu'il soutient, en réduisant la majorité des délais liés à leur instruction, tout en conservant une qualité assez élevée. La place des IM dans l'identification des projets a évolué au cours des dernières années et il est important qu'une répartition équilibrée entre les IM soit conservée. Une possibilité qui s'offre au FFEM et mérite réflexion concerne le lancement d'appels à projets en complément des projets présentés et portés par les IM.

De plus, l'évaluation conclut que les critères d'éligibilité sont objectifs, pertinents vis-à-vis des priorités du Fonds et cohérents entre eux. Ils sont cependant jugés inégaux entre eux, peu ou mal définis et mériteraient des clarifications.

Selon le calendrier type de préparation des COPIL du FFEM, le temps consacré pour l'élaboration de la FIP par les IM serait de trois semaines. Ce délai est trop court pour permettre l'élaboration d'une FIP de qualité, suivant une approche participative avec les parties prenantes et bénéficiaires du projet.

Au niveau de la mise en œuvre, les procédures actuelles sont pertinentes avec le dispositif du Fonds et les capacités des différents organes constitutifs, et permettent un suivi adéquat dans les pays pour lesquels une agence AFD assure le relais. Dans les autres cas, un encadrement technique des projets est nécessaire pour assurer un relais pertinent avec le Secrétariat du FFEM.

Enfin, sur la question de l'évaluation des projets et la capitalisation des bonnes pratiques et des leçons apprises, le FFEM a fait d'énormes progrès au cours des dernières années. Il lui reste cependant une marge de manœuvre pour améliorer la qualité des évaluations ex-post conduites, augmenter le nombre d'évaluations rétrospectives par grappe de projets menées, et améliorer le processus de capitalisation constante au cours des projets.

**C5. Le FFEM a un effet levier considérable, en particulier au plan financier, mais aussi au niveau de la promotion d'innovations, et fait face au défi de la reproductibilité.**

Les interventions soutenues par le FFEM ont contribué à promouvoir des innovations variées, telles que le développement et la promotion des approches éco-systémiques, de l'approche territoriale, de la connaissance des externalités environnementales, du concept de ville durable, des pratiques agro-écologiques, des innovations financières, l'encouragement de la formation, des réglementations, des dispositifs de contrôle et de régulation. Cependant, pour diverses raisons dont la durée des projets, l'adoption et la reproductibilité de ces innovations ne sont pas optimales et pourraient être améliorées. Ainsi, l'effet levier des interventions du FFEM présente encore une marge de progrès possible.

L'effet levier financier des interventions soutenues par le FFEM est important, avec un rapport de 1 sur 7 (pour 1€ investi par le FFEM, 7€ sont investis par ses partenaires) et un rapport de 1 sur 5 hors financements AFD. Les cofinancements apportés aux interventions soutenues par le FFEM sont variés et impliquent une assez grande diversité d'acteurs. Dans ce cadre, le FFEM a développé des liens étroits avec des institutions multilatérales et des entreprises privées et collectivités locales étrangères.

**C6. Le défi de la durabilité reste présent et est lui-même, dans une large mesure, lié à celui de la pleine exploitation du potentiel de reproductibilité des actions novatrices du FFEM.**

Le FFEM a bien intégré la notion de durabilité dans les approches adoptées pour la mise en œuvre des interventions qu'il soutient. Cependant, on ne peut conclure que les résultats et les impacts atteints par le FFEM s'inscrivent systématiquement dans la durabilité, en raison de deux facteurs principaux : (i) la durée des projets soutenus et la reproductibilité des bonnes pratiques et des leçons apprises, et (ii) les capacités des opérateurs et de la société civile locale à poursuivre les initiatives.

La reproductibilité, bien que constituant un critère d'éligibilité, n'est a priori pas systématiquement atteinte que ce soit en nombre ou en termes d'échelle. Cette reproductibilité constitue, à bien des égards, un test ultime de la durabilité des innovations soutenues par le FFEM et est donc cruciale à long terme pour assurer un impact adéquat du FFEM. Cela étant dit, les actions du FFEM possèdent tout de même un fort potentiel de reproductibilité, qui reste souvent à exploiter pleinement. Un plus grand succès en ce qui a

trait à la reproductibilité des approches innovantes promues par le FFEM devrait passer par une gestion plus structurée de cette promotion de la reproductibilité par le FFEM, tant au niveau stratégique qu'au niveau des moyens et modalités mis à disposition par le FFEM.

Les interventions du FFEM s'inscrivent généralement en complémentarité avec celles d'autres acteurs internationaux, tels que le FEM, le FMPM et l'Union Européenne.

## Dimension institutionnelle

### **C7. Le fonctionnement actuel du dispositif institutionnel du FFEM est pertinent, cohérent et efficient vis-à-vis des objectifs qui lui sont assignés, mais quelques ajustements sont nécessaires pour assurer sa durabilité.**

Les rôles du COPIL, du CST, du Secrétariat du FFEM et des IM sont pertinents et cohérents. Le dispositif actuel est fonctionnel et permet l'identification et la mise en œuvre d'initiatives pertinentes, efficaces et efficientes. Il semble que la durabilité de ce système soit quelque peu remise en cause et que le fonctionnement et la composition actuels du COPIL et du CST doivent être revus et modifiés.

Bien que les fonctions et rôles assignés au COPIL soient remplis d'une manière efficace et efficiente, sa composition actuelle peut créer des problèmes liés à la transparence de la sélection des projets financés et à des rapports de force entre les différentes IM pour le portage des projets.

Le CST réalise un travail de qualité, pertinent et indépendant. Il constitue une pièce maîtresse du dispositif du FFEM et est indispensable à son bon fonctionnement. Cependant sa composition et son rôle limitent ses capacités, particulièrement pour les tâches de suivi-évaluation et de réflexion stratégique qui lui sont assignées.

Le fonctionnement du Secrétariat est efficace et efficient. Malgré la charge de travail des chargés de projets, l'équipe d'évaluation juge que les moyens actuels du Secrétariat sont adéquats avec les fonctions et rôles qui lui sont assignés. Cependant, le recours à un consultant spécialisé pour les questions liées à la couche d'ozone stratosphérique n'est pas entièrement pertinent, ni efficient et pourrait causer à terme des problèmes administratifs. Malgré que la position française vis-à-vis du FMPM ne porte pas sur un maintien à moyen terme de celui-ci, une utilisation plus optimale des 20 % de la contribution française au FMPM pour des projets bilatéraux, les nouvelles synergies qui se créent avec la CCNUCC et enfin les nouvelles thématiques qui émergent, constituent une bonne opportunité de faire évoluer ce recours à un consultant vers un autre poste à court terme.

Enfin, bien que l'équipe d'évaluation fasse le constat d'un déséquilibre au niveau des moyens humains et financiers alloués aux IM pour le suivi du FFEM, elle juge que ces moyens sont du ressort de ces propres IM et que le FFEM n'a pas vocation à les renforcer.

### **C8. Dans une optique de reconstitution visant à améliorer sa performance institutionnelle, le FFEM ne nécessiterait pas d'ajustement à son dispositif institutionnel, ni aux rôles de ses comités et du Secrétariat. En revanche, certains ajustements mineurs sont à prévoir au plan des moyens humains.**

A l'occasion de la reconstitution, il serait opportun de mener une réflexion sur une évolution progressive du dispositif institutionnel du FFEM afin de lui permettre de renforcer ses liens avec le secteur privé, la société civile et la recherche, et lui ouvrir la possibilité de renforcer sa visibilité, son effet levier, et enfin, de faciliter la reproductibilité de ses innovations.

Par ailleurs, le fonctionnement du FFEM est régi par la convention signée le 3 septembre 2004 entre l'Etat et l'AFD. Quelques incohérences de nature juridique entre cette convention et le Règlement Intérieur du FFEM ont été relevées par l'expert juridique membre de l'équipe d'évaluation et il semble ainsi souhaitable afin d'y répondre de considérer actualiser ces documents qui régissent la relation Etat-AFD relative au FFEM.

## Dimension stratégique

**C9. Au plan de la cohérence interne, le FFEM a influencé les orientations environnementales de l'APD française, et est clairement en ligne avec ses évolutions récentes, tout en présentant une plus value pour l'appareil français. L'impact de ses actions pour accroître sa visibilité mériterait d'être suivi de plus près, en particulier pour maximiser son influence sur les politiques et stratégies françaises, et pour assurer la promotion adéquate de ses approches novatrices auprès de ses partenaires à divers niveaux.**

La stratégie du FFEM est en ligne avec les récentes évolutions et orientations du système d'APD français. Elle répond également aux engagements internationaux du Gouvernement français.

Les différentes dimensions liées à la promotion des innovations sont prises en compte dans la stratégie du FFEM et le FFEM a contribué à la promotion d'innovations à travers les interventions qu'il soutient. Cependant, les méthodes et outils disponibles pour promouvoir des innovations ne sont pas clairement identifiés dans sa stratégie actuelle.

Le FFEM a promu des partenariats pertinents avec la recherche, les instituts et centres de recherche français, des bureaux d'études, des PME et de grandes entreprises, des associations, des ONGs, des collectivités locales et territoriales, des réseaux professionnels, des Fondations privées, des pôles de compétitivité, et le secteur bancaire et financier. Il reste cependant des opportunités au FFEM d'appui à l'émergence du petit entrepreneuriat.

Le FFEM a eu une influence limitée sur les stratégies et plans nationaux de développement durable et d'environnement. En revanche, il a joué un rôle important dans la prise en compte de l'environnement, des BPM et de nouvelles thématiques dans les nouvelles orientations de l'APD françaises. De plus, les interventions et les outils d'intervention du FFEM et de l'AFD sont complémentaires, et le FFEM conserve une plus-value importante et dispose d'une niche particulière en termes d'instrument de promotion d'innovations, d'acteurs qu'il soutient et des thématiques sur lesquelles il intervient.

Enfin, le FFEM a poursuivi ses efforts pour renforcer la visibilité de ses actions et dispose maintenant d'une stratégie avec des actions clairement définies et des cibles identifiées. Cependant, il ne dispose pas d'outils pour suivre l'impact de ses actions de communication, ni analyser l'atteinte des cibles identifiées. Bien qu'il souffre toujours d'un léger amalgame avec le FEM et l'AFD, la visibilité du FFEM au niveau national et à l'international s'est accrue sur les dernières années et le Fonds est connu et reconnu aussi bien au niveau national, qu'international.

**C10. Au plan de la cohérence externe, le FFEM est au même diapason et agit souvent en synergie avec les autres fonds multilatéraux, notamment le FMPM, le FEM, de même qu'avec les orientations et actions de l'Union européenne et doit continuer ses efforts en ce sens compte tenu des évolutions rapides du contexte global.**

L'évaluation a démontré que le FFEM et ses interventions sont globalement cohérents, pertinents et en synergies avec les autres fonds multilatéraux, notamment le FMPM, le FEM, de même qu'avec les orientations et actions de la Communauté Européenne.

Le FFEM et ses interventions, de par leur nature et emphase, permettent généralement une articulation entre l'approche bilatérale française et les actions multilatérales, tant au niveau des politiques, qu'au niveau stratégique et opérationnel.

L'équipe d'évaluation conclut que globalement, la stratégie du FFEM montre un bon niveau de cohérence, de pertinence et de synergie avec les principales conventions environnementales multilatérales. Il demeure impératif pour le FFEM, pour rester en cohérence avec la Convention climat et son évolution rapide en particulier, de continuer à moduler sa stratégie future en fonction de ces évolutions. Ce constat s'applique particulièrement en ce qui a trait à l'importance grandissante donnée à la problématique de l'adaptation aux changements climatiques dans les pays les plus vulnérables, et de la reconnaissance croissante des liens entre forêt, biodiversité, dégradation des terres, d'une part, et changements climatiques d'autre part.

## 5. Recommandations

A la lumière de l'analyse et des conclusions présentées plus haut dans ce rapport, l'équipe d'évaluation formule les recommandations suivantes dans un souci d'amélioration de la performance institutionnelle, opérationnelle, comptable et financière du FFEM.

*Au plan de la gestion financière et comptable, en termes d'ajustements, l'équipe d'évaluation recommande que:*

- R1. Une mise à jour du manuel de procédures du FFEM soit effectuée.** Cette mise à jour devrait assurer que les procédures spécifiques mises en place par le Fonds soient toujours pertinentes et en accord avec les articles de la convention entre la DG Trésor et l'AFD. Le manuel devrait aussi couvrir les procédures comptables et financières mises en place telles que les procédures de préparation du budget prévisionnel annuel et de préparation des prévisions de trésorerie.
- R2. Le système d'information de l'AFD soit adapté pour permettre la production des tableaux d'analyse nécessaire pour la gestion du FFEM.** En effet, l'utilisation de tableur Excel comme base de données peut engendrer des erreurs puisque ce tableur peut être modifié par erreur ou sans autorisation. Pour accroître leur fiabilité, les rapports d'activités et les informations de gestion fournies au COPIL devraient être préparés uniquement à partir des données du système d'information de l'AFD.
- R3. Un bilan financier et un état des revenus et dépenses du FFEM soient préparés et présentés en première partie du rapport financier annuel.** Ces informations devraient être préparées sur une base de comptabilité d'exercice. Le bilan financier permettrait de communiquer aux lecteurs de façon précise les actifs et les obligations futures du FFEM. Un état des revenus et dépenses permettrait de bien communiquer de façon sommaire les revenus, les décaissements et les coûts de gestion, et les coûts de prestations intellectuelles de production de savoirs et de connaissance du FFEM.
- R4. Le temps des employés consacré à des tâches pour l'AFD et qui ne sont pas reliées aux activités du FFEM ne soit pas imputé aux activités du Fonds dans la BTP.** Les salariés du Secrétariat doivent être sensibilisés à l'importance d'imputer le temps non relié aux activités du FFEM séparément. Ceci dans le but d'assurer que les données de la BTP fournies au Département du budget chaque année, pour les fins de la budgétisation des coûts forfaitaires et l'analyse des coûts réels versus les coûts facturés, reflète bien le temps réel consacré aux activités du FFEM.

*Au plan de la gestion opérationnelle, l'équipe d'évaluation recommande que:*

- R5. Le FFEM vise une répartition budgétaire égale entre les interventions dans le domaine des changements climatiques et de la protection de la biodiversité.** De plus, l'attention apportée aux **questions d'adaptation** aux impacts des changements climatiques **devrait être renforcée** au sein du domaine d'intervention correspondant. Par ailleurs, **une réflexion doit être menée sur la création d'un nouveau domaine d'intervention lié aux forêts ou la création d'un sous-thème spécifique.** Vis-à-vis des autres domaines d'intervention du FFEM, la répartition actuelle doit être maintenue.
- R6. La recommandation de l'audit de 2006 sur la nécessité de mener une réflexion sur les critères d'éligibilité soit reconduite.** En effet, il serait toujours pertinent de poursuivre la réflexion autour des critères d'éligibilité, notamment des critères relatifs à l'innovation et à la reproductibilité, et d'organiser un séminaire spécifique sur ce sujet.
- R7. Un décalage de la réunion de sélection des idées de projets dans le temps soit considéré.** Cela permettrait d'augmenter le temps nécessaire à l'élaboration des FIP. **En parallèle, il faudrait aussi considérer ramener le délai de toilettage entre identification et engagement de 24 mois à 20 mois.**
- R8. Le FFEM s'assure qu'un système d'encadrement technique soit mis en place au niveau des projets dans les pays pour lesquels il n'existe pas d'agence AFD locale.** En parallèle, le

Secrétariat du FFEM et les IM devraient s'assurer d'une utilisation systématique de modèles de rapportage de la mise en œuvre des projets, des activités mises en place et des résultats atteints.

- R9. Le FFEM mette en place une ligne budgétaire ou un programme spécifique dédié au financement des évaluations rétrospectives** par grappes de projets, **et formalise la diffusion des résultats des évaluations**, notamment des constats, conclusions et leçons apprises, à travers l'organisation d'un séminaire annuel de restitution des évaluations. Le FFEM gagnerait également à poursuivre et renforcer la collaboration avec le service d'évaluation des différentes IM pour conduire de telles évaluations rétrospectives et bonifier de cette manière sa capacité à mener des évaluations indépendantes. Une évaluation d'impacts rétrospective sur la notion d'innovations pourrait par exemple être menée par le FFEM avec les services d'évaluation des IM.
- R10. Le temps alloué par chargé de projets au sein du Secrétariat du FFEM à des activités de capitalisation, communication et appui-conseil soit majoré à hauteur de 40 %** et qu'il inclue également des activités de conseil, d'appuis, d'information ou de représentation auprès d'autres organisations, entreprises et institutions de recherche afin de poursuivre et renforcer les collaborations avec le secteur privé et la recherche.

*Au plan institutionnel, l'équipe d'évaluation recommande :*

- R11. De mener une réflexion sur la composition du CST** de manière à le revigorer et à ajuster sa composition technique, mais également **sur la rémunération (ses conditions et son niveau), de ses membres, pour permettre de le dynamiser.**
- R12. D'explorer la possibilité de lancer des appels à projets**, sur la base des résultats de l'expérience PPI, et avec la mise en place d'un comité de sélection indépendant. Les projets sélectionnés pourraient par la suite être proposés au COPIL pour approbation. **Une étude spécifique sur les modalités de lancement et de gestion d'un tel appel à projet** devrait être lancée par le FFEM.
- R13. Que le FFEM s'assure de garder un équilibre au niveau de la représentation des IM en termes de portage de projets pour garder son aspect interministériel.** Bien que les capacités et le rôle des IM soient différents, une réflexion plus large sur cet aspect mériterait d'être menée, prenant en compte la valeur ajoutée de chaque IM.
- R14. La mise en place d'un poste permanent pour la gestion des fonctions relatives à la protection de la couche d'ozone** stratosphérique et thèmes connexes.
- R15. De considérer l'à-propos d'actualiser**, dans le but du respect des hiérarchies des normes et afin d'éviter toute éventuelle incohérence de nature juridique entre les différents textes régissant la relation Etat-AFD relative au FFEM, **la convention en date du 3 septembre 2004 et le Règlement Intérieur du Fonds.**
- R16. Qu'une réflexion approfondie soit menée sur une évolution du dispositif institutionnel du FFEM**, afin de lui permettre de renforcer ses liens avec le secteur privé, la société civile et la recherche. **Dans un premier temps, une ouverture du COPIL à des membres issus de la société civile, du secteur privé et de la recherche en tant qu'observateurs** doit être considérée. Par la suite, **une étude spécifique sur les conséquences, avantages et inconvénients d'une modification des statuts juridiques du FFEM et d'une création d'une personnalité morale**, afin de lui permettre la gestion de fonds délégués de l'extérieur par exemple, devrait être menée.

*Enfin, au plan stratégique, en plus des éléments ci-haut qui comportent aussi des incidences stratégiques, l'équipe d'évaluation recommande que :*

- R17. Le FFEM analyse le niveau d'atteinte des cibles de communication identifiées**, afin d'avoir un regard critique sur les différents moyens et outils de communication utilisés, dans le but d'accroître sa visibilité et son influence en termes de communication.

## Composition du Comité de pilotage

### **Président :**

Benoît CHERVALIER, chef de l'unité d'évaluation des activités de développement

### **Secrétariat du Comité de pilotage :**

Frédéric BOBAY, unité d'évaluation des activités de développement

### **Ministères :**

#### **Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE)**

Rémy RIOUX, sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement,

Sandrine DE GUIO, bureau de l'aide au développement et institutions multilatérales de développement

#### **Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)**

François GAVE, sous-directeur de la gestion des ressources naturelles

Jean LAMY, sous-directeur du climat et de l'énergie

Daniel VOIZOT, chef du bureau de l'évaluation

#### **Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM)**

Aline KUSTER-MENAGER, sous-directrice du changement climatique et du développement durable

#### **Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR)**

Pierre FABRE, conseiller pour la recherche auprès du directeur des relations européennes, internationales et de la coopération

### **Agence française de développement (AFD) :**

Jean-Bernard VERON, conseiller à la direction de la Stratégie

Jean-David NAUDET, bureau de l'évaluation

Constance CORBIER BARTHAUX

Dominique DREXLER

### **Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)**

Marc-Antoine MARTIN, secrétaire général

**Personnalités extérieures (hors administration) :**

Jacques VARET, Directeur de la stratégie du Bureau de Recherche Géologiques et Minérales (BRGM), président du Centre d'études supérieures des matières premières, du conseil scientifique du Parc National des Cévennes, vice-président du conseil scientifique des Parcs Nationaux de France, ancien Président du comité de l'expertise scientifique de la Mission interministérielle sur l'effet de serre.

Christian BRODHAG, Président du conseil d'orientation de l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie, Directeur de recherche à l'Ecole Supérieure des Mines de Saint-Etienne

François LETOURNEUX, Président du Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)

Henri CARSALADE, membre d'Agropolis Fondation (Montpellier), ancien Directeur général du CIRAD, ancien Directeur adjoint de la FAO

Rob D.VAN DEN BERG, Directeur de l'Office d'Evaluation du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)

Yves CABANA, conseiller du Président et Directeur du Développement Durable, Veolia environnement

## Grille d'appréciation des travaux des consultants <sup>46</sup>

### Résultats agrégés des membres du comité de pilotage

L'appréciation du travail des évaluateurs est réalisée pour chaque évaluation sous la forme d'une grille comprenant dix critères que remplit chaque membre du comité de pilotage. Cette grille est fondée sur cinq échelles de notation : « -- » très insuffisant, « - » insuffisant, « = » moyen, « + » bon, « ++ » très bon.

Elle permet d'apprécier pour chaque critère la performance du travail des évaluateurs. Ainsi, chaque membre du comité de pilotage apprécie de manière personnelle et la plus impartiale possible la qualité du travail fourni. L'ensemble fera l'objet d'une synthèse agrégée des notes permettant de fournir un indicateur efficace de qualité et donc de pertinence des résultats. En cas de désaccords entre les membres du comité, ils sont consignés dans les commentaires. La notation collégiale permet de mettre en valeur les points focaux, c'est-à-dire les éventuels points de clivage de l'action évaluée. Ce faisant, cette grille permet d'apporter une démarche objective face à une perception subjective de la qualité d'une évaluation.

**Commentaire transversal : un consensus général est ressorti au sein des membres du comité de pilotage soulignant la grande qualité des travaux réalisés et la pertinence et la qualité de l'étude, ainsi que les très bonnes conditions d'écoute et d'échange avec les consultants.**

<b>1. Justification, buts et objectifs de l'évaluation</b>	--	-	=	+	++
--	----	---	---	---	----

Le rapport indique pourquoi et pour qui l'évaluation est entreprise, et pourquoi à ce moment-là. Le but de l'évaluation est conforme à l'apprentissage et à la redevabilité, et les objectifs définissent ce que l'évaluation se propose d'atteindre.

**Note : 4,6/5**

<b>2. Le champ de l'évaluation</b>	--	-	=	+	++
------------------------------------	----	---	---	---	----

Le domaine d'étude est clairement déterminé (problèmes abordés, financements, durée, types d'intervention, couverture géographique, groupes cibles...). Le rapport d'évaluation analyse la logique d'intervention et établit les constatations à différents niveaux (intrants, activités, résultats et impacts). Les critères du CAD sont appliqués. Les critères non utilisés sont explicités ainsi que d'autres critères éventuellement introduits. Les questions évaluatives sont clairement renseignées.

**Note : 4,6/5**

**Commentaire : le champ de l'évaluation fut clairement délimité conformément à son cahier des charges.**

<b>3. Contexte</b>	--	-	=	+	++
--------------------	----	---	---	---	----

La politique du donateur et celle du partenaire sont exposés, ainsi que leurs objectifs et stratégies respectives. Les éléments du contexte institutionnel et sociaux-politique sont présentés, ainsi que les modalités d'intervention.

**Note : 4,3/5**

<b>4. Méthodologie</b>		--	=	+	++
------------------------	--	----	---	---	----

Le rapport décrit les méthodes d'évaluation appliquées, le processus adopté, en démontrant leur validité et leur crédibilité. Les choix sont justifiés et les limites ou défauts éventuels sont explicités. Les différentes parties prenantes sont impliquées dans l'évaluation. Le rapport indique les modalités de choix des protagonistes et de leur participation. Les critères de sélection d'un échantillon sont présentés et justifiés.

**Note : 4,3/5**

<sup>46</sup> Document standards de qualité réalisé dans le cadre d'un groupe de travail du réseau de l'évaluation au développement du CAD (Comité d'aide au développement – OCDE)

<b>5. Sources d'information</b>	--	-	=	<b>+</b>	++
---------------------------------	----	---	---	----------	----

Le rapport expose dans le détail les sources d'information utilisées et assure leur validité par un croisement des données et l'application de méthodes variées. Les personnes interviewées et les documents consultés sont cités dans le rapport, en respectant les aspects de confidentialité.

**Note : 4,0/5**

**Commentaire : l'échantillon des interviews aurait pu être un peu plus fourni mais cela n'est pas nécessairement imputable aux consultants.**

<b>6. Indépendance</b>	--	-	=	<b>+</b>	++
------------------------	----	---	---	----------	----

Le rapport confirme l'indépendance des évaluateurs en mentionnant ouvertement les éventuels conflits d'intérêts. L'équipe d'évaluateurs, établie de manière équilibrée (genre et consultants locaux), et disposant d'experts de qualifications diverses, confirme qu'elle a pu travailler librement et sans interférences, en ayant eu accès à toutes les informations pertinentes et disponibles.

**Note : 4,4/5**

**Commentaire : un travail indépendant grâce à une équipe pluridisciplinaire de qualité.**

<b>7. Éthique</b>	--	-	=	<b>+</b>	++
-------------------	----	---	---	----------	----

L'évaluation assure une démarche attentive au bien être des participants, menée de manière intègre, respectueuse de l'anonymat et de la confidentialité. Les membres de l'équipe ont été en mesure de se dissocier de certains jugements ou recommandations. Les désaccords sont présentés.

**Note : 4,8/5**

**Commentaire : il est à noter l'excellente interaction avec les membres du comité de pilotage facilitant ce faisant les pistes d'amélioration du rapport.**

<b>8. Garantie de la qualité</b>	--	-	=	<b>+</b>	++
----------------------------------	----	---	---	----------	----

Les diverses parties prenantes ont eu l'occasion de se prononcer et de commenter les constats, jugements et recommandations. Le contrôle qualité est effectué tout au long de la démarche d'évaluation.

**Note : 4,6/5**

**Commentaire : un contrôle qualité assurément de haut niveau.**

<b>9. Pertinence des résultats de l'évaluation</b>	---	-		<b>+</b>	++
--	-----	---	--	----------	----

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

**Note : 4,6/5**

**Commentaire : un travail d'ensemble de grande qualité renforçant ce faisant la pertinence des résultats de cette évaluation.**

<b>10. Exhaustivité</b>	--	-	=	<b>+</b>	++
-------------------------	----	---	---	----------	----

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

**Note : 4,1/5**

**Commentaire : du fait de la grande qualité du rapport, quelques pistes plus audacieuses auraient pu être explorées.**

## **ANNEXES**

**Annexe 1 – Termes de référence de l'évaluation**

**Annexe 2 – Matrice d'évaluation**

**Annexe 3 – Liste des personnes interviewées**

**Annexe 4 – Cycle de projet du FFEM**

**Annexe 5 – Organisation de la capitalisation du FFEM**

**Annexe 6 – Conditions clés à l'obtention d'impacts et hypothèses critiques identifiées par le FEM**

**Annexe 7 – Programmes opérationnels du FEM en vigueur en 2009**

**Annexe 8 – Synthèses des études de cas**

**Annexe 9 - Bibliographie**

**Annexe 10 – Bibliographie études de cas**

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

Directeur de publication : Benoît Cœuré  
Rédacteur en chef : Benoît Chervalier

Unité Évaluation des activités de développement  
Télédoc 649 - 139, rue de Bercy  
75572 Paris CEDEX 12  
[developpement-eval@dgtrésor.gouv.fr](mailto:developpement-eval@dgtrésor.gouv.fr)

Septembre 2010