

SYNTHÈSE INDÉPENDANTE DE L'ACCÈS DIRECT AU GREEN CLIMATE FUND (GCF)

CONTEXTE

La synthèse indépendante¹ a pour but d'évaluer la mise en œuvre par le Green Climate Fund (GCF) du concept et de l'approche de l'accès direct au sein du GCF et d'en tirer des enseignements.

Cette synthèse indépendante a eu recours à un cadre axé sur l'utilisation, avec pour objectif d'être utile pour les utilisateurs visés en termes d'apprentissage, de prise de décisions éclairées, d'évaluation et d'amélioration de la performance globale du portefeuille d'accès direct.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

1. Théorie du changement de l'accès direct en sein du GCF

n'existe pas de théorie du changement explicite pour l'accès direct au sein du GCF. L'accès direct est intégré dans le modèle opérationnel du GCF, sans ancrage dans la structure institutionnelle du Secrétariat du GCF ni stratégie globale d'accès direct (par exemple, il n'y a pas de distinction dans la façon dont le GCF traite les entités accréditées au niveau international (IAE) et les entités d'accès direct (DAE), à l'exception de

quelques options supplémentaires de renforcement des capacités pour les entités d'accès direct).

Des tensions apparaissent entre les objectifs de programmation explicites du Plan stratégique actualisé (USP), évalués à l'aide d'indicateurs, et la nécessité de renforcer les capacités des entités d'accès direct.

La reconstitution de la théorie du changement a mis à jour plusieurs hypothèses, notamment que la capacité à obtenir l'accréditation se traduirait par la capacité à concevoir, à faire approuver et à mettre en œuvre des projets. Il est également supposé que le soutien du GCF garantirait des conditions de concurrence équitables entre les entités d'accès direct ayant des niveaux de capacité différents.

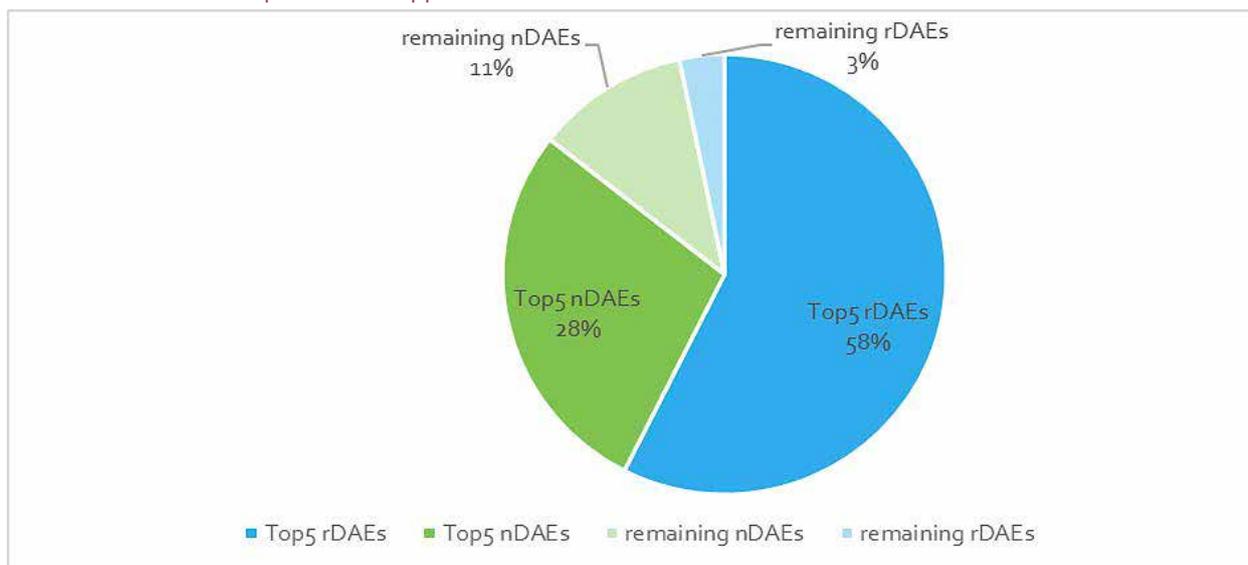
2. Efficacité et efficience de l'accès direct au sein du GCF

Les entités d'accès direct sont plus nombreuses que les entités accréditées au niveau international depuis le début de l'opérationnalisation du GCF, et l'écart continue de se creuser, les entités d'accès direct nationales représentant la majeure partie des DAE. La catégorie DAE couvre une gamme hétérogène d'entités nationales et régionales, les institutions ou mécanismes financiers représentant la majorité des DAE.

¹ Independent Evaluation Unit (2023). *Independent Synthesis of Direct Access in the Green Climate Fund. Evaluation report No. 15 (February). Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund.*



Figure 1. Concentration du portefeuille approuvé des entités d'accès direct en termes monétaires



Source : Données iPMS, à la 33e réunion du Conseil (B.33), analyse effectuée par le DataLab de l'IEU.

Les entités d'accès direct représentent 21 % des financements du GCF, contre 15 % au cours de la période initiale de mobilisation des ressources (IRM). Le portefeuille des projets du GCF pour les DAE est extrêmement concentré, 66 % de la valeur nominale du portefeuille des DAE revenant à cinq entités d'accès direct. Quatre d'entre elles sont des banques régionales de développement.

Les obstacles à l'approbation des projets se situent au niveau du GCF (par exemple, des processus longs et redondants), au niveau national (par exemple, un changement d'administration entraînant des retards ou des révisions de priorités) et au niveau de l'entité (par exemple, la capacité insuffisante du personnel à faire face à la forte demande émanant des pays).

3. Pertinence et efficacité de l'appui du GCF à l'accès direct

Il n'a pas été possible d'évaluer l'effet du Programme de planification et de soutien préparatoire (RPSP) sur l'accès direct, car jusqu'à l'approbation du cadre de gestion des résultats de l'état de préparation en 2022, les rapports portaient principalement sur les intrants, les étapes du cycle de subvention et les produits, sans rapport au niveau des résultats. La préparation n'est pas non plus clairement différenciée du Mécanisme de préparation de projet (PPF).

Les entités d'accès direct demandent davantage de soutien auprès du PPF que des entités accréditées au niveau international. Néanmoins, l'accès au soutien du PPF est considéré comme difficile, et de nombreuses entités d'accès direct ont indiqué qu'elles préféreraient

des options de soutien en dehors du GCF, qui sont perçues comme plus simples.

Le Processus d'approbation simplifié (SAP) a attiré un pourcentage plus élevé d'entités d'accès direct que le processus normal d'approbation des propositions (PAP). Le SAP exige moins de documents et le délai d'examen est plus court, mais il n'a pas réussi à réduire fondamentalement le fardeau de l'approbation des projets ni à atteindre son objectif de 50 % de projets émanant des DAE, approuvés dans le cadre du SAP.

Tableau 1. Avantages comparatifs des institutions

	PROJETS D'ADAPTATION UNIQUEMENT	PROJETS D'ATTÉNUATION UNIQUEMENT
DAE d'institutions financières	06	16
DAE d'institutions non financières	13	02
Total projets DAE	19	18

4. Positionnement des DAE dans le portefeuille

Les entités d'accès direct accèdent à plus de prêts que les entités accréditées au niveau international, en particulier les DAE régionales les DAE des institutions financières, qui représentent la majorité de la programmation des DAE avec le GCF.

Les distinctions entre les thèmes des projets (adaptation et atténuation) sont moins liées à la modalité d'accès qu'aux types d'institutions en accès direct et international. Les DAE des

institutions financières, les banques multilatérales de développement, les gestionnaires d'actifs, les fonds de capital-investissement et les IAE des organismes des Nations Unies (en particulier les projets REDD+) se spécialisent davantage dans les projets d'atténuation, tandis que les DAE des institutions non financières et les IAE des organismes des Nations Unies (projets non REDD+) et des ONG internationales se spécialisent davantage dans les projets d'adaptation.

5. Ejecución de la cartera de Acceso Directo

Les projets des DAE et des IAE sont confrontés à des défis au cours de la mise en œuvre à la même fréquence et l'impact perçu de ces défis sur la mise en œuvre des projets est, en moyenne, similaire. Cependant, les défis liés à la capacité des projets des DAE semblent avoir été exacerbés en 2020, plus que pour ceux des IAE.

On constate que les DAE s'adaptent mieux aux perturbations des politiques et de la gouvernance au niveau national, ce qui met en évidence leur ancrage dans le contexte et les institutions de leur pays, ainsi que dans les réseaux locaux. Toutefois, en 2020, les problèmes de capacité des DAE ont eu un impact plus important sur la mise en œuvre que pour les IAE, qui ont pu mobiliser des ressources au niveau international pour surmonter les perturbations induites par la COVID-19. Malgré le processus d'approbation « approfondi » et onéreux des projets, les projets des DAE et des IAE sont confrontés à des lacunes de conception dans une large mesure.

CONCLUSIONS

Conclusion I: La Conférence des parties et l'Instrument de gouvernance du GCF prévoient un rôle de premier plan pour l'accès direct dans les opérations du GCF. Toutefois, l'accès direct n'a été mis en œuvre que par le biais de l'accréditation ; aucune autre modalité efficace n'a été établie et utilisée à ce jour. La mise en œuvre de l'accès direct au sein du GCF nécessite des compromis difficiles à concilier.

Conclusion II: L'appropriation par les pays est essentielle pour le Fonds et repose sur trois attributs : l'impulsion donnée par les pays dans les processus stratégiques d'identification des projets et des programmes ; la capacité institutionnelle du pays à planifier, gérer et mettre en œuvre les activités ; et le partage par les pays, les entités et le GCF de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte de la

mise en œuvre de l'action en faveur du climat.

Compte tenu de l'importance du rôle moteur des pays, il manque une approche globale de l'accès direct pour répondre aux priorités nationales en matière de climat

Conclusion III: L'accréditation institutionnelle à elle seule ne tient pas compte des besoins des pays. Elle ne conduit pas à une programmation réussie dans un délai raisonnable et ne détermine pas la capacité d'une entité à entreprendre des programmes sur le climat. L'accréditation ne tient pas non plus compte de la nécessité d'établir des partenariats appropriés au niveau national. Les DAE, en tant que moyen de mise en œuvre de l'accès direct, ne fournissent pas suffisamment de financements aux pays pour leur permettre de changer de paradigme.

Conclusion IV: La programmation en collaboration avec le GCF entraîne des coûts de transaction élevés pour la plupart des DAE. Le GCF dispose d'une gamme de programmes d'appui, le SAP et les modalités des demandes de proposition pour faire face à ces coûts de transaction. Cependant, les programmes d'appui ne sont pas différenciés ou efficaces. Les programmes, processus et modalités d'appui ne sont pas adaptés à l'importance relative de l'accès direct au sein du GCF et n'ont pas été couronnés de succès jusqu'à présent.

Conclusion V: Alors que le portefeuille de DAE arrive à échéance et se diversifie, le modèle opérationnel du GCF manque de souplesse et de gestion adaptative dans la mise en œuvre et présente des lacunes en ce qui concerne l'appui à la mise en œuvre efficace et en temps réel et le renforcement des capacités, pour garantir l'efficacité des résultats.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

R1: Le Conseil d'administration et le Secrétariat devraient clairement articuler et présenter une vision de l'accès direct

R2: Le GCF devrait fournir des options permettant aux pays d'accéder directement au financement par des mesures allant au-delà de l'accréditation dans le cadre de leur programmation par pays. Les programmes nationaux pourraient constituer un point d'entrée pour définir de telles voies d'accès au financement du GCF si les pays et le GCF les jugent utiles.

- Le GCF devrait collaborer activement avec les autorités nationales désignées (NDA) pour préparer les programmes de pays, soit dans leur format actuel, soit dans un format révisé, afin

d'identifier les différentes entités avec lesquelles une NDA souhaite que le GCF s'associe dans le pays correspondant.

- Pour les entités nationales et régionales identifiées, la nécessité d'une accréditation institutionnelle devrait dépendre du volume de financement auquel le pays demande à l'entité d'accéder, de la capacité de l'institution et de la complexité de la programmation que la NDA et le programme national prévoient pour ces institutions.
- Le GCF devrait envisager sérieusement de financer des projets sectoriels nouveaux et en cours dans le domaine du changement climatique afin de favoriser l'accès direct.

R3: Au fur et à mesure que le nombre de DAE et de partenaires augmente, le GCF devrait envisager une approche différenciée pour l'approbation des projets, afin de prendre en compte les différentes capacités institutionnelles.

- L'introduction d'une approche différenciée devrait commencer par un SAP qui prenne en compte les différentes capacités des DAE et simplifie le processus d'approbation. Le Secrétariat du GCF devrait tenir compte des recommandations de l'IEU formulées dans l'évaluation du Processus d'approbation simplifié effectuée en 2019.
- Des options similaires à un SAP prévoyant différentes voies d'approbation des projets devraient être envisagées pour les projets d'accès direct sur la base des capacités existantes des entités pour la gestion des projets climatiques. Cela permettrait aux entités qui sont susceptibles d'entreprendre des projets plus petits et aux entités qui ont relativement moins de capacités d'accéder rapidement au financement du GCF.

R4: Le GCF devrait inclure un objectif centré sur l'incidence et les implications sur l'accès direct dans tous les outils et instruments soutenant l'accréditation et les opérations.

- Le GCF devrait s'assurer que l'approche d'évaluation spécifique au projet (PSAA) inclut une perspective d'accès direct. Pour ce faire, le

Fonds devrait envisager de lancer une demande de propositions pour l'accès direct à l'aide des modalités du PSAA.

- Le GCF devrait élaborer et cristalliser le rôle du RPSP en matière d'appui à l'accès direct. La différenciation de l'appui du RPSP pour l'accès direct au sens large par rapport au Mécanisme de préparation de projet pour le développement de projets doit être clairement établie et les deux doivent être proposés de manière intégrée.
- Le GCF devrait reconsidérer l'opérationnalisation de l'accès direct renforcé (EDA) des demandes de propositions, en tenant compte des leçons et des recommandations issues de l'évaluation de la demande de propositions effectuée par l'IEU

R5: Le GCF devrait renforcer les programmes d'appui et les outils de gestion existants afin d'encourager les projets à mieux comprendre et gérer les risques ainsi qu'à mettre en œuvre une approche de gestion adaptative.

MÉTHODES

L'évaluation a utilisé une approche mixte pour la collecte et l'analyse des données, y compris l'examen et l'analyse des décisions du Conseil, des documents d'orientation du Secrétariat et des rapports de projet. L'examen de la littérature et de la documentation a été effectué de manière systématique, en utilisant les sources les plus récentes. L'équipe d'évaluation s'est appuyée sur le DataLab de l'IEU et a mené 86 entretiens avec les parties prenantes. Elle a notamment interrogé des représentants du Conseil d'administration, du Secrétariat, de la UNFCCC, des NDA, des entités accréditées, de la société civile, du secteur privé et des parties prenantes au sein des pays. L'évaluation a comporté des analyses approfondies de quatre entités d'accès direct, à savoir Micronesia Conservation Trust, Xac Bank, Banque centraméricaine d'intégration économique et Centre de suivi Écologique.

CONTACTER L'IEU

Unité Indépendante d'Évaluation
Green Climate Fund
175, Art center-daero, Yeonsu-gu
Incheon 22004
République de Corée

☎ (+82) 032-458-6450
✉ ieu@gcfund.org
🌐 ieu.greenclimate.fund



GREEN
CLIMATE
FUND

Independent
Evaluation
Unit

