

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS DU DEUXIÈME EXAMEN DES PERFORMANCES DU GREEN CLIMATE FUND (GCF)

CONTEXTE ET GÉNÉRALITÉS

Le Conseil d'administration du Green Climate Fund (GCF) a lancé le deuxième examen des performances (SPR) en juin 2021. L'examen¹ évalue les performances du GCF au cours de la période de programmation GCF-1 et vise à éclairer la prochaine mise à jour du Plan stratégique actualisé du GCF : 2020-2023 (USP) pour la période de programmation du GCF-2.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

1. Architecture et performance institutionnelle

- Au cours de la période de programmation GCF-1, la gouvernance a enregistré de nombreux succès, mais a également été mise à l'épreuve par la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19).
- Le Conseil d'administration s'acquitte efficacement de ses principales fonctions, à savoir l'approbation des propositions de financement et des entités accréditées, et recherche des solutions pour clarifier et améliorer son fonctionnement.
- La reddition de comptes est soutenue par un degré élevé de transparence et d'intégrité. Toutefois, la responsabilité des membres du Conseil d'administration vis-à-vis de la Conférence des Parties et des parties prenantes est perçue comme relativement faible.
- Le GCF est doté d'une nouvelle conception de gouvernance, fondée sur la parité entre les pays développés et ceux en développement, ce qui confère au Fonds une certaine légitimité, mais compromet son efficacité, notamment en raison de sa proximité avec la politique de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (UNFCCC). Alors que la prise de décision politique a toujours été lente, elle s'est accélérée au cours de la seconde moitié de la période de programmation GCF-1, plusieurs politiques clés ayant été approuvées, même si de nombreuses lacunes politiques importantes subsistent. La nouvelle conception de la gouvernance a également posé un défi au Conseil d'administration dans la définition d'une vision stratégique pour le Fonds.

- Si les règles formelles sont définies et claires, la compréhension des normes de gouvernance informelles peut varier au sein du Conseil et donner lieu à des attentes divergentes (en particulier dans le contexte des réunions virtuelles qui limitent les interactions informelles), notamment en ce qui concerne les rôles des coprésidents et des conseillers.
- La distinction opaque entre les fonctions et les autorités de gouvernance et de gestion empêche aussi de progresser.
- Le GCF est très comparable à d'autres organisations internationales en termes de représentation des acteurs non étatiques, les organisations de la société civile et les organisations du secteur privé ayant été institutionnalisées dans la structure de gouvernance du GCF dès le début.
- Toutefois, certaines faiblesses dans la fonction d'observateur continuent de saper la capacité des observateurs à influencer de manière importante la prise de décision du Conseil d'administration du GCF.
- Le GCF occupe une place de choix dans le paysage du financement climatique de par sa taille et son statut dans le cadre de la UNFCCC. Néanmoins, le Fonds n'a pas clairement fait valoir ses avantages concurrentiels par rapport aux autres fonds climatiques, ni ses priorités stratégiques et ses préférences en matière d'allocation, en partie pour remplir son mandat qui est axé sur la réponse aux besoins des pays bénéficiaires.
- Les projets et programmes individuels affichent un bon degré de complémentarité avec d'autres initiatives de financement climatique et sont généralement cohérents avec les politiques et objectifs nationaux. Il existe peu d'éléments indiquant que les politiques et les processus du GCF favorisent une plus grande collaboration entre les partenaires stratégiques au niveau des pays et des portefeuilles. Le GCF n'a pas encore élaboré de stratégie de partenariat globale, bien qu'il soit au cœur d'un réseau de partenariat mondial.
- La réalisation efficace des objectifs du GCF à l'échelle des pays repose sur un ensemble d'hypothèses implicites concernant les rôles et les responsabilités dans le cadre des partenariats. Dans la pratique, le GCF n'a pas

¹ Independent Evaluation Unit (2023). *Second Performance Review of the Green Climate Fund. Evaluation Report No. 13 (February)*. Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund.

réussi à définir son rôle et celui de ses partenaires au niveau national (autorité nationale désignée (NDA), entités accréditées, partenaires de mise en œuvre, organisations de la société civile et organisations du secteur privé) de manière stratégique et cohérente ni à susciter des attentes communes concernant ces rôles. Cette situation continue de mettre un frein à l'ambition du GCF de rehausser sa pertinence pour les pays. Tout en examinant les voies et moyens de faire évoluer son rôle de partenaire, il est nécessaire que le GCF opère des changements importants à la fois au niveau de sa structure et de ses ressources afin que le Fonds puisse jouer un rôle plus direct dans les pays.

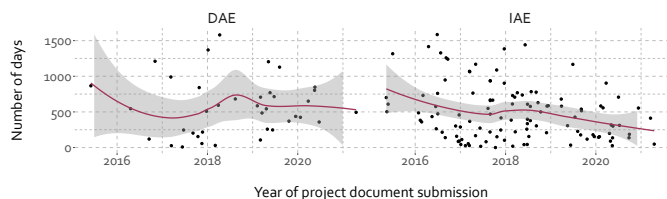
2. Accès au Green Climate Fund

- Grâce à l'accréditation, le GCF a établi un réseau diversifié d'entités accréditées partenaires, y compris de nombreuses entités d'accès direct (DAE) nationales et régionales. Néanmoins, des lacunes persistent en matière de programmation au niveau du GCF et des pays, en partie à cause du nombre insuffisant d'entités d'accès direct du secteur privé et de l'inefficacité des politiques, du manque de personnel et de l'expérience limitée en matière de finance climatique des entités d'accès direct candidats.
- La fonction d'accréditation a de multiples objectifs, dont certains pourraient être atteints de manière plus efficace et efficiente par le biais d'autres formes de partenariats du GCF, de renforcement des capacités des pays et de mécanismes d'accès.
- L'accréditation n'est pas encore optimisée pour l'accès direct au Fonds ; d'autres mécanismes d'accès sont sous-explorés. Des modèles d'accès direct existent dans d'autres fonds fiduciaires tels que le Fonds mondial, l'Alliance du vaccin (GAVI) et le Partenariat mondial pour l'éducation. Ces modèles impliquent un mécanisme de coordination national, composé d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux compétents, qui détermine les priorités programmatiques, identifie les partenaires de mise en œuvre et supervise la mise en œuvre. Un tel modèle semble réalisable dans le cadre des dispositions de l'instrument de gouvernance, mais il n'a pas été pleinement exploré dans le contexte du GCF.
- L'accès direct se développe, mais il reste limité pour plusieurs raisons:
 - Les pays ont du mal à identifier les entités ; les entités ont du mal à se faire accréditer.
 - Les décisions d'accréditation des pays, la programmation et le renforcement des capacités ne sont pas encore suffisamment alignés.
 - Les capacités des entités d'accès direct demeurent un obstacle majeur à l'augmentation du volume des ressources acheminées par le truchement de l'accès direct.
 - Le soutien aux capacités fourni par le GCF par le biais du Programme de planification et de soutien préparatoire (RPSP) et du Mécanisme de préparation de projet (PPF) n'a pas encore produit de résultats remarquables à l'échelle de la programmation des entités d'accès direct.
 - L'attente selon laquelle les entités accréditées au niveau international (IAEs) renforceront les capacités des entités d'accès direct – sans des ressources ou des mesures incitatives associées – s'est révélée fautive.
- Le portefeuille de projets approuvés reste orienté vers les IAEs et un nombre relativement faible d'entités d'accès direct. Le potentiel inexploité est élevé pour les entités du secteur privé.
- Le GCF manque de vision et de stratégie concernant un réseau d'entités accréditées gérable, composé d'entités compétentes et diverses qui sont bien positionnées pour mettre en œuvre les priorités émergentes du GCF et des pays. La croissance du réseau peut affecter le ratio entités accréditées/projets et la capacité du Secrétariat à le gérer.
- Le processus d'accréditation reste long, inefficace et insuffisamment transparent et n'est pas lié à la programmation. Les critères d'accréditation et les résultats ne sont pas non plus suffisamment différenciés en fonction des caractéristiques des entités.

3. Programmation axée sur les résultats en réponse aux besoins des pays

- Par le passé, les programmes de pays, les programmes de travail des entités et les subventions du RPSP n'ont pas été suffisamment ciblés, ce qui a empêché le déploiement du plein potentiel de la programmation par pays. Une solide programmation en amont est essentielle, y compris pour le RPSP et pour aider les pays à hiérarchiser les activités et à élaborer des plans d'investissement réalisables, mais les meilleures démarches sont encore en cours d'élaboration.
- Les processus d'examen des propositions se sont considérablement améliorés au fil du temps, et la qualité à l'entrée des soumissions de projets augmente, mais d'autres améliorations des processus sont encore nécessaires. Le GCF traite un volume croissant et substantiel de notes conceptuelles et de propositions de financement, même dans le contexte des défis posés par la pandémie. Les processus internes sont devenus

Figure 1. Durée du processus de validation dans le temps et par type d'entité



Source : Données iPMS de Tableau Server, à la 34^e réunion du Conseil (B.34) (20 octobre 2022), analysées par le DataLab de l'IEU

plus systématiques et les critères continuent d'être clarifiés à la fois en interne et en externe, bien que des changements importants dans les délais de traitement et les expériences des partenaires se fassent toujours attendre. Les processus et les critères spécifiques sont également en constante évolution, ce qui peut compliquer la tâche des partenaires.

- En dépit de nombreuses améliorations des processus et d'une meilleure orientation, les parties prenantes continuent de percevoir les processus du GCF tout au long des cycles de programmation et de mise en œuvre comme étant trop lents, trop lourds et trop imprévisibles. Les parties prenantes se heurtent également au manque de souplesse d'adaptation lorsque des changements doivent être opérés au cours de la mise en œuvre ou à l'absence d'approches plus adaptées dans différents contextes. Les pays perdent de leur dynamisme et certains partenaires réexaminent leur collaboration future avec le GCF.
- Le GCF n'a pas entièrement concilié son approche des responsabilités en matière de diligence raisonnable de deuxième niveau avec l'envergure de son portefeuille ou la diversité de ses entités accréditées et ses partenaires de mise en œuvre.
- L'approche de la gestion des risques liés aux projets demeure embryonnaire. La responsabilité concernant la gestion des risques n'a pas été définie et la culture du risque est limitée.
- Le GCF en est aux premiers stades de ses pratiques de gestion des connaissances, qui correspondent globalement à sa maturité organisationnelle, mais qui ne sont pas encore suffisantes pour faciliter le leadership éclairé. La stratégie et le plan d'action du GCF en matière de gestion des connaissances ne sont pas encore totalement mis en œuvre et institutionnalisés, mais des efforts sont en cours. Les projets peuvent disposer d'une grande quantité d'informations qui ne sont pas encore traitées de manière efficace ou efficiente pour soutenir les boucles de retour d'information internes ou pour faciliter l'apprentissage en vue de l'élaboration de nouvelles orientations pour les partenaires.

- Les mesures prises par le Secrétariat pour résoudre les problèmes de programmation ne sont souvent que graduelles, et les progrès sont entravés par des contraintes de personnel, des cloisonnements inutiles et des boucles de suivi et de retour d'information insuffisantes. Le Secrétariat bénéficierait également d'une plus grande clarté de la part du Conseil d'administration sur une variété d'objectifs, de questions et de politiques (par exemple, les projets multipays et les approches programmatiques) tout au long des cycles de programmation et de mise en œuvre. La prochaine mise à jour du plan stratégique actualisé et les processus connexes offrent l'occasion d'un réalignement significatif afin d'améliorer encore l'efficacité et l'efficience ainsi que l'expérience globale du personnel et des partenaires.

4. Résultats et impact des investissements du GCF

- Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs stratégiques du Plan stratégique actualisé (USP) sont mitigés, ce qui s'explique en partie par la manière dont les objectifs et les critères de référence ont été fixés. D'après les projections de l'IEU, au cours du GCF-1, le Fonds:
 - Est susceptible de dépasser les termes de référence révisés du Mécanisme indépendant de recours (IRM) en matière d'atténuation, mais peu susceptible d'atteindre ses termes de référence en matière d'adaptation en ce qui concerne les résultats au niveau du portefeuille ;
 - Devrait répondre à 0,6 % des besoins conditionnels en matière d'atténuation et à 3,2 % des besoins conditionnels en matière d'adaptation énoncés dans les contributions déterminées au niveau national, nouvelles ou actualisées, des pays ;
 - Est susceptible d'atteindre les objectifs pour les financements acheminés par l'intermédiaire des entités d'accès direct ;
 - A peu de chances de respecter les niveaux d'allocation fixés pour l'adaptation, bien que la réserve de projets d'adaptation soit solide, et peu de chances d'atteindre les objectifs du Mécanisme du secteur privé (PSF), bien que le financement nominal de ce mécanisme ait augmenté ;
 - Apportera de légères améliorations dans la célérité et la prévisibilité des processus, avec une certaine variabilité.
- De nombreux impacts climatiques sont à long terme et les projets du GCF sont jeunes ; pourtant, peu de projets font déjà état d'importantes réalisations effectives en matière de réduction des émissions ou d'impact sur

Figure 2. Montants des décaissements pour les projets en cours de mise en œuvre

Entity Access Type	Theme	Private Sector				Public Sector				Grand Total
		Cat A & I - 1	Cat B & I - 2	Cat C & I - 3	Total	Cat A & I - 1	Cat B & I - 2	Cat C & I - 3	Total	
Grand Total		\$337M	\$485M	\$102M	\$924M	\$314M	\$1,422M	\$176M	\$1,912M	\$2,836M
DAE	Total		\$73M	\$52M	\$125M		\$106M	\$51M	\$157M	\$282M
	Adaptation			\$0M	\$0M		\$44M	\$46M	\$90M	\$90M
	Mitigation		\$69M	\$52M	\$121M		\$1M		\$1M	\$122M
	Cross-cutting		\$4M		\$4M		\$61M	\$6M	\$67M	\$70M
IAE	Total	\$337M	\$412M	\$50M	\$799M	\$314M	\$1,316M	\$124M	\$1,754M	\$2,554M
	Adaptation		\$45M	\$11M	\$56M	\$10M	\$508M	\$84M	\$602M	\$658M
	Mitigation	\$240M	\$146M	\$20M	\$406M	\$162M	\$656M	\$34M	\$852M	\$1,258M
	Cross-cutting	\$97M	\$221M	\$19M	\$337M	\$143M	\$153M	\$6M	\$301M	\$638M

Source : Données iPMS du Tableau Server, à partir de B.34 (20 octobre 2022), analysées par le DataLab de l'IEU

- l'adaptation. Bien que la qualité de la mesure et de la communication des résultats ait été médiocre jusqu'à présent, l'approbation du cadre de gestion intégrée des résultats constitue une étape importante et d'autres améliorations rétroactives sont également en cours.
- La mise en œuvre de nombreux projets progresse de manière satisfaisante et les trois quarts des projets ont été jugés globalement satisfaisants à mi-parcours. Les projets d'atténuation sont généralement plus performants que les projets d'adaptation. Les rapports d'évaluation intermédiaires sont optimistes et prévoient que près de 90 % des projets évalués atteindront leurs objectifs ultimes en matière de développement et de climat.
 - La compréhension du concept de changement de paradigme au sein du GCF reste faible chez de nombreux partenaires.
 - Tous les projets font état de leur ambition ou de leur potentiel en matière de changement de paradigme, mais les démarches y relatives et les résultats réels ne sont souvent pas clairs. Les études de cas par pays ont fourni quelques exemples de projets affichant des signes précurseurs de contribution à des changements de paradigme.
 - Le cofinancement attendu dans les projets de financement approuvés a légèrement augmenté au cours de la période programmatique GCF-1, bien que les rapports d'évaluation intermédiaires suggèrent que le cofinancement réalisé n'est pas conforme aux attentes. Les lacunes conceptuelles qui subsistent dans la mesure du financement privé mobilisé et de l'effet de levier signifient que le GCF n'est pas capable de démontrer

pleinement sa contribution à l'évolution des flux de financement.

- Le GCF s'est positionné pour mieux prendre en compte l'égalité des sexes et l'inclusion sociale, y compris des populations autochtones, tout au long de la période programmatique GCF-1. Cela ne s'est pas automatiquement traduit par une influence ou des activités importantes sur le terrain.

MÉTHODES

L'évaluation s'est appuyée sur une approche de méthodes mixtes pour la collecte et l'analyse des données. Les méthodes utilisées dans le cadre du deuxième examen des performances comprenaient : un examen et une analyse des décisions du Conseil, des documents d'orientation du Secrétariat et des rapports de projet ; un examen systématique de la littérature et de la documentation ; une analyse des données effectuée par le DataLab de l'IEU ; des entretiens avec 748 parties prenantes, y compris des représentants du Conseil d'administration, du Secrétariat, de l'UNFCCC, des entités nationales désignées, des entités accréditées, de la société civile, du secteur privé et des parties prenantes au sein des pays. L'évaluation comprenait des études de cas sur les pays suivants : Bangladesh, Géorgie, Grenade, Inde, Kenya, Maroc, Maldives, Maurice, Pérou, Rwanda, Îles Salomon et le Vietnam.

Le deuxième examen des performances comprenait de nombreux éléments livrables, notamment : Étude de synthèse (2021), Document d'approche (2022), Évaluation rapide de l'état d'avancement de la mise en œuvre du Plan stratégique actualisé du GCF (2022), Rapport de synthèse (2022), Rapport final (2023).

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

