

ÉVALUATION INDÉPENDANTE PAR L'UEI DU PROGRAMME DE PRÉPARATION ET D'APPUI PRÉPARATOIRE*

Contexte et objectifs

Le Programme de préparation et d'appui préparatoire (PPAP) du Fonds vert pour le climat (FVC) a été lancé en 2014. La base du PPAP est définie dans l'instrument directeur du cadre de coopération mondiale : *le Fonds fournira des ressources pour les activités de préparation et d'appui préparatoire et l'assistance technique telles que l'élaboration ou le renforcement de stratégies de développement à faible taux d'émission... et pour le renforcement institutionnel au niveau national. Il s'agit également de renforcer les capacités de coordination au niveau des pays et d'assurer les garanties fiduciaires, environnementales et sociales, afin de permettre aux pays d'accéder directement au Fonds.*

Lors de sa dix-septième réunion, le Conseil d'administration du FVC a demandé à l'unité d'évaluation indépendante (UEI) d'évaluer le PPAP. Ses objectifs étaient :

- Évaluer l'efficacité et la mesure dans laquelle les procédures du PPAP atteignent les objectifs visés et les objectifs de l'appropriation par les pays.
- Examiner les approches dans la mise en œuvre du PPAP et formuler des recommandations pour améliorer l'harmonisation avec les objectifs du programme ; et recommander des gains d'efficacité, d'efficience, d'appropriation par les pays et d'impact durable.

L'évaluation a utilisé les critères suivants pour examiner le programme : pertinence et cohérence, appropriation par les pays, efficacité, équité entre les sexes, efficience, innovation et évolutivité.



Aperçu du portefeuille du PPAP

En juillet 2018, 52 % des 190 millions d'USD alloués au PPAP avaient été engagés et 28 % du montant engagé avaient été versés sous forme de subventions de projets (tableau 1). La demande des pays et des entités à accès direct (EAD) potentielles a été uniforme dans les différents groupes de pays.

Environ 77 % des petits États insulaires en développement (PEID), 74 % des pays les moins avancés (PMA) et 80 % des pays africains ont bénéficié d'un soutien au titre du PPAP. Toutefois, en juillet 2018, 35 des 148 pays admissibles n'avaient pas eu accès au mécanisme de subventions du PPAP.

Tableau 1. Approbations et décaissements globaux du PPAP

Type de financement	Montant approuvé (USD)	Montant déboursé (USD)	Montant déboursé (%)
Pays - Subventions	93 424 727	25 709 469	27,5
Prise en charge des entités par PwC en accès direct	915 466	724 385	79,1
Dialogues et ateliers structurés	5 362 682	4 728 663	88,2
Total	99 702 875	31 162 517	31,3

Remarque : le montant des subventions approuvées va jusqu'au 15 mai 2018 et le montant des décaissements jusqu'au 13 juillet 2018.

* L'évaluation du PPAP de l'UEI a été soumise au Conseil d'administration du FVC lors de sa vingt et unième réunion.

Résultats de l'évaluation de l'UEI

Pertinence et cohérence

Les buts, la conception et les activités du PPAP sont **bien alignés** sur les objectifs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), du cadre de coopération mondiale, des objectifs du développement durable (ODD) et de l'Accord de Paris.

Le cadre de coopération mondiale pour le climat fonctionne aux côtés de nombreux fonds climatiques mondiaux, régionaux, multilatéraux et bilatéraux, chacun ayant ses propres objectifs et caractéristiques. Une méta-analyse de six fonds mondiaux comparables liés au climat montre que la **conception du PPAP est plus large et plus ambitieuse que celle de fonds comparables. Les objectifs du PPAP sont conformes à l'ambition du FVC (tableau 2).**

Jusqu'à présent, les trois quarts des pays éligibles ont reçu des subventions du PPAP. Les pays qui n'ont pas accès au PPAP représentent un groupe hétérogène, et divers facteurs expliquent leur non-participation.

L'évaluation a montré que la programmation par pays appuyée par le PPAP se **concentrait principalement sur l'engagement des pays dans le cadre du FVC, et non pas plus largement sur d'autres sources de financement climatique.**

Appropriation par le pays

Le PPAP est considéré comme le principal outil du FVC pour renforcer l'appropriation nationale. Environ 70 %

(suite à la page suivante)

Boîte : Méthodes

L'équipe d'évaluation a élaboré et utilisé plusieurs approches et outils méthodologiques. L'approche globale adoptée a été une évaluation fondée sur la théorie qui a inclus la reconstitution de la théorie du changement du PPAP.

La présente évaluation a fait appel à des méthodes mixtes utilisant à la fois des types de données qualitatives et quantitatives provenant de sources primaires et secondaires.

L'évaluation comprenait un examen des documents relatifs aux programmes, aux politiques et aux projets, une base de données de l'UEI compilant des données provenant de diverses sources, une enquête mondiale en ligne sur la perception des autorités nationales désignées/points focaux (AND/PF), des entretiens avec 362 informateurs et des discussions en groupe.

Une série d'études de cas par pays comprenait des missions d'évaluation à Antigua-et-Barbuda, au Bangladesh, en Haïti (virtuellement) et au Kenya, en Mongolie, en Namibie, au Paraguay, au Sénégal et à Vanuatu. Les analyses de données comprenaient une analyse des délais, une analyse comparative et une méta-analyse.

Tableau 2. Activités du PPAP soutenues par le FVC et d'autres fonds mondiaux liés au climat

ACTIVITÉS SOUTENUES PAR LE PPAP	FVC	FEM+	FML	FA	FIC	FPCF
Mise en place et renforcement des capacités des AND, y compris l'établissement d'une procédure d'approbation tacite	√		√			√
Élaborer des cadres stratégiques pour collaborer avec le FVC, y compris l'élaboration des programmes de pays	√	√	√		√	√
Élaboration de la réserve initiale de programmes et de propositions de projets	√	√			√	
Soutenir l'accréditation des EAD, y compris l'appui aux EAD qui sont déjà accréditées pour améliorer leur statut d'accréditation	√			√		
Planification de l'adaptation	√	√			√	√
Partage de l'information, principalement par le biais de dialogues régionaux et EAD structurés	√	√	√		√	

Remarque : FEM+ = Fonds pour l'environnement mondial plus le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques, qui sont gérés par le FEM ; FML = Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal ; FA = Fonds d'adaptation ; FIC = Fonds d'investissement climatique ; FPCF = Fonds de partenariat pour le carbone forestier.

Constatations (suite)

des pays ayant accès au PPAP ont reçu des fonds pour renforcer les AND/PF, la participation des parties prenantes, les procédures de non-objection et les mécanismes de coordination.

L'appui à la préparation des mécanismes de coordination dans les pays a parfois créé des **tensions nationales liées au contrôle de l'accès au FVC**, et a eu tendance à **soutenir le moins la participation de la société civile**. Environ 40 % des entités qui ont accès au financement du PPAP n'ont pas de propositions de financement de projets, et le **soutien au renforcement des capacités est considéré dans de nombreux pays comme insuffisant pour permettre le développement de la réserve de projets**. L'appui aux EAD ne s'est pas encore traduit par une mise en valeur importante de la réserve de projets du FVC.

Efficacité

Le PPAP a été **efficace dans l'organisation d'événements d'échange d'informations** qui ont permis l'engagement avec le FVC. En effet, le PPAP a soutenu une série de dialogues structurés et d'ateliers dans le monde entier. Néanmoins, **la participation de la société civile au PPAP est encore rudimentaire et naissante**.

L'efficacité du PPAP pour ce qui est de renforcer les AND/PF, d'appuyer la mise en valeur de la réserve de projets du FVC et de collaborer avec le secteur privé a été inégale d'un pays à l'autre. En ce qui concerne le renforcement des AND/PF, le PPAP est le moins efficace parmi les PMA, les PEID et les pays africains. En outre, le PPAP n'a pas **suffisamment contribué à l'élaboration de politiques et d'institutions nationales qui améliorent les incitations à l'investissement du secteur privé**.

Le PPAP a apporté un soutien précieux aux pays en **identifiant et en proposant des candidats potentiels** pour l'accréditation. Toutefois, il a été moins efficace pour faire passer ces candidats à l'accréditation de base ou à l'accréditation supérieure, sauf dans les PEID. La fenêtre du plan national d'adaptation est récente pour le PPAP et, par conséquent, il y a peu de résultats démontrables, mais des progrès ont été réalisés dans les **apports du programme**.

Efficience

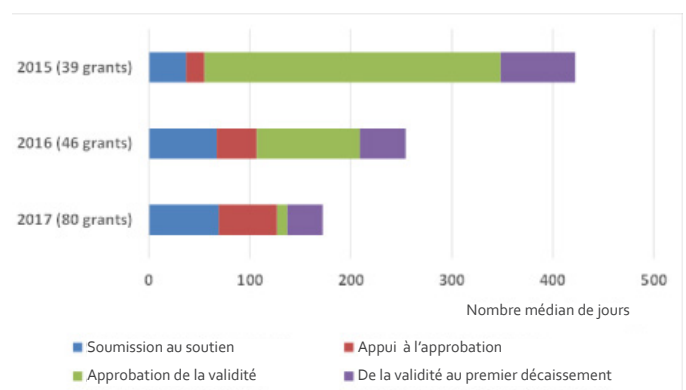
Le Secrétariat du FVC a considérablement réduit les délais de traitement habituels pour l'approbation des

subventions du PPAP de la présentation au premier déboursement (*graphique 1.*). Les délais de traitement typiques (ou médians) sont passés de 422 jours en 2015 à 172 jours en 2017. Pour les partenaires d'exécution (PE) ayant conclu des accords-cadres, les délais de traitement sont considérablement plus courts.

Toutefois, l'absence de procédures d'exploitation normalisées et de lignes directrices incohérentes a contribué à des efforts, à des coûts et à des inefficacités disproportionnés. Si l'on analyse les délais de traitement par groupe de pays, des **disparités importantes subsistent**, en particulier entre les PEID et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

La courbe d'apprentissage au sein des équipes opérationnelles du PPAP a été abrupte et les ajustements du programme ont été continus. De nombreux AND/PF et PE ont des difficultés à absorber tous ces changements. En d'autres termes, bien que l'apprentissage et les ajustements aient été rapides, la clarté et la communication sont nécessaires dans certains secteurs d'activité pour garantir que l'apprentissage soit intégré et absorbé efficacement par tous les acteurs clés du PPAP.

Graphique. Délais médians de traitement des subventions du PPAP selon l'année de la présentation initiale



Recommandations issues de l'évaluation de l'UEI :

Renforcement des capacités

- Fournir aux pays un financement adéquat et des conseils pour répondre à leurs priorités, y compris en matière de financement pour les consultants nationaux à long terme afin de fournir une assistance aux autorités nationales désignées/points focaux faibles dans les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et en Afrique.

Recommandations (suite)

- Fournir un appui accru au renforcement des capacités pour les garanties sociales en matière de genre et d'environnement.
- Fournir un soutien post-accréditation aux EAD.
- Encourager les opportunités d'apprentissage de pair à pair entre les pays et les EAD.
- Utiliser davantage le français et l'espagnol pour des activités d'information, en particulier en ce qui a trait au programme de préparation et les modèles connexes.

Programmes de pays

- Donner aux programmes de pays des directives claires, en mettant l'accent sur l'élaboration de priorités claires et de notes conceptuelles concrètes.
- Élaborer des critères d'appropriation par les pays, y compris le besoin de plus d'une EAD.
- Assurer une meilleure coordination et renforcer les pare-feux pour prévenir les conflits d'intérêt au sein des pays.

Secrétariat

- Permettre une plus grande flexibilité au niveau du projet après approbation.
- Articuler les rôles des conseillers régionaux, des consultants, du personnel apparenté et des différentes divisions et unités du Secrétariat afin de créer des synergies et d'assurer une utilisation optimale des ressources régionales élargies.
- Établir les procédures d'exploitation normalisées pour le PPAP.

- Produire et mettre en œuvre une planification et des rapports axés sur les résultats pour les activités du PPAP.

- Fournir une base de données ouverte du PPAP afin que les pays puissent suivre l'état d'avancement des demandes et des subventions.

Vision, stratégie, objectifs

- Définir quand un pays est considéré comme prêt.
- Décider de la *façon* de gérer le PPAP vis-à-vis des résultats, et non seulement des activités et des extrants.
- Définir l'avantage comparatif du PPAP dans la conception et les résultats obtenus par rapport à d'autres institutions climatiques bilatérales et multilatérales.
- Mieux articuler la contribution du PPAP à la « préparation » et communiquer les cibles et les résultats globaux obtenus (par opposition aux activités et aux extrants).

Développement futur

Il est conseillé au Secrétariat d'envisager deux scénarios pour l'élaboration future du PPAP :

- Effectuer des ajustements critiques et importants à court terme dans le programme lorsque le statu quo n'est pas une option.
- Personnaliser le PPAP pour assurer une focalisation stratégique sur les besoins, les contextes, les résultats et les travaux nationaux, et fournir des services différenciés en fonction des demandes et des types de pays.

Contactez l'UEI :

Groupe d'évaluation indépendante
Unité vert pour le climat
175, Art center-daero, Yeonsu-gu,
Incheon 22004, République de Corée

(+82) 032-458-6428 ieu@gcfund.org ieu.greenclimate.fund



GREEN
CLIMATE
FUND

Unité
d'évaluation
indépendante

