



ÉVALUATION INDÉPENDANTE DE LA PERTINENCE ET DE L'EFFICACITÉ DES INVESTISSEMENTS DU GREEN CLIMATE FUND DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

BACKGROUND

L'évaluation¹ porte sur la pertinence et l'efficacité des investissements du *Green Climate Fund* (GCF) dans les pays les moins avancés (PMA).

L'évaluation vise à déterminer si ces investissements ont permis de réduire durablement la vulnérabilité des communautés et des moyens de subsistance locaux face aux changements climatiques.

L'évaluation porte également sur les principales conditions permettant au GCF de soutenir un changement de paradigme pour s'orienter vers des voies de développement à faible émission et résilientes au climat dans les PMA.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

1. Réactivité et pertinence du GCF pour les PMA

1a. Les décisions de la Conférence des Parties (COP) relatives aux PMA ne sont pas systématiquement suivies d'orientations spécifiques du Conseil d'administration du GCF à l'intention du Secrétariat.

1b. Il n'existe pas de mécanisme établi qui garantisse que le soutien du GCF aux plans d'adaptation nationaux par

le biais du programme d'appui à la planification et aux activités préparatoires (RPSP) et le montage de projets d'adaptation permettent de continuer à atteindre l'objectif d'allocation pour l'adaptation. Peu de preuves montrent que les stratégies et les plans d'adaptation nationaux existants sont systématiquement intégrés à la programmation et aux opérations du GCF dans les PMA.

1c. L'accès au soutien du GCF reste difficile pour les PMA. Dans ce groupe de pays confrontés à des obstacles structurels importants, ce manque d'accès désavantage particulièrement les entités d'accès direct (DAE).

1d. Le GCF a tenté de simplifier le processus ainsi que de raccourcir les délais d'accès à ses financements, mais n'a pas encore atteint ces objectifs à ce jour.

1e. L'approche du GCF a eu une contribution limitée à l'engagement des entités du secteur privé dans le contexte des PMA, en particulier les petites et moyennes entreprises et le secteur privé local. Le GCF n'a pas su remédier à ce manque par des efforts d'accréditation, y compris des approches d'accréditation spécifiques aux projets.

1f. Le GCF a identifié certaines actions possibles pour éviter, minimiser et traiter les pertes et les dommages. L'absence de définitions et d'approches claires du financement reste un obstacle majeur pour la programmation et les opérations du GCF.

¹ Independent Evaluation Unit (2022). *Independent evaluation of relevance and effectiveness of the Green Climate Fund's investments in the Least Developed Countries. Evaluation Report No. 12 (January). Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund.*



2. Cohérence et complémentarité avec les autres fonds climatiques

2a. Bien que les orientations de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) encouragent la cohérence et que des mesures visant à créer des synergies aient été définies, il n'existe pas d'approche systématique de la cohérence et de la complémentarité. Pour les PMA, il est nécessaire de prendre en compte la cohérence et la complémentarité dans la programmation nationale et en particulier le RPSP du GCF et le mécanisme de préparation de projets (PPF) avec d'autres fonds.

2b. En comparaison avec d'autres fonds climatiques, le GCF met davantage l'accent sur l'appropriation par les PMA et le renforcement des capacités. Cela affecte la complémentarité et la cohérence.

3. Appropriation nationale et développement des capacités dans les PMA

3a. De multiples barrières structurelles et goulets d'étranglement procéduraux limitent le rôle des autorités nationales désignées (NDA) et l'accès des pays aux ressources permettant de renforcer leurs capacités dans les PMA. Les attributs actuels de l'appropriation par les pays, c'est-à-dire la procédure de non-objection et les entités d'accès direct (DAE), sont insuffisants pour garantir l'appropriation par les PMA, en particulier pour les projets multi-pays.

3b. En moyenne, 0,95 million de dollars de États-Unis est approuvé pour le RPSP dans les PMA, ce qui est moins que pour les autres groupes de pays. Le décaissement des fonds du RPSP est lent, en particulier pour la planification de l'adaptation.

3c. Les programmes de pays ne sont pas entièrement intégrés dans le modèle d'affaires du GCF, et leur utilisation pour la programmation du GCF est limitée.

3d. La COP a demandé au GCF de mieux prendre en compte les connaissances locales, indigènes et traditionnelles. Le GCF ne l'a pas encore fait. Le GCF ne dispose pas d'outils permettant de déterminer dans quelle mesure et de quelle manière les préoccupations des populations autochtones et les connaissances locales sont intégrées dans les projets, y compris la manière dont ces connaissances peuvent fournir des informations précieuses sur les tendances climatiques.

3e. La conformité à la politique en faveur de l'égalité des sexes, en particulier les plans d'action requis pour l'égalité des sexes, est constante dans les PMA. Cependant, la qualité et la profondeur des évaluations et des rapports sur l'égalité des sexes varient, ce qui rend le suivi des impacts difficile.

3f. L'approche actuelle du GCF en matière de gestion des connaissances ne repose pas sur un cadre, et ne fournit

pas non plus d'opportunités pour faciliter le dialogue et l'apprentissage.

3g. Les PMA ne comptent que 14 DAE nationales. La plupart sont accréditées pour mettre en œuvre des projets à faible risque et des micros et petits projets. Seuls 3 DAE nationales sont accréditées pour les projets de taille moyenne. Les DAE des PMA ont du mal à respecter les normes d'accréditation et ont besoin de plus de temps et de soutien pour renforcer les capacités techniques et institutionnelles nécessaires. Le délai médian d'accréditation des DAE nationales des PMA est de 688 jours contre 317 pour les DAE régionales et 490 jours pour les entités accréditées au niveau international (IAE).

3h. Le GCF a identifié à juste titre les limites en termes de capacités. Les programmes de soutien du GCF ne sont pas guidés par des stratégies qui établissent des pistes pour renforcer les capacités des DAE à gérer des projets plus importants dans les PMA. Le GCF n'a pas non plus mis en place de mécanismes ni d'incitations pour engager les IAE dans le développement des capacités des DAE dans les PMA. Bien que les IAE bénéficient d'une expertise technique et d'une présence au niveau national, elles ne sont pas incitées par le GCF à assurer le transfert de technologie tout au long de la mise en œuvre du projet.

4. Performance du modèle d'affaires et des processus du GCF dans les PMA

4a. Plus de la moitié des PMA n'ont pas eu accès au PPF. Un processus long et exigeant en ressources les décourage de postuler. Cependant, les entités accréditées ayant utilisé le PPF disposent de projets financés par le GCF beaucoup plus importants.

4b. Le processus d'approbation simplifié a été conçu pour faciliter l'accès au financement, mais celui-ci n'a pas permis de raccourcir ni de simplifier le processus pour les PMA.

4c. Le processus d'élaboration des notes conceptuelles et des propositions du GCF est particulièrement difficile pour les PMA, car les coûts de préparation et de transaction croissants pour le développement des projets ne sont pas pris en compte. Les difficultés à satisfaire aux exigences strictes de justification climatique pour les projets d'adaptation sont encore aggravées par la duplication du processus d'examen par le Secrétariat et le Comité consultatif technique indépendant.

4d. Les décaissements en faveur des PMA demeurent lents et faibles, par rapport aux autres groupes de pays. Un manque d'expertise juridique pour les DAE a contribué à des retards dans les négociations de l'accord de financement d'activité.

4e. La position du Fonds en tant qu'institution de prise de risque est limitée car il finance principalement des projets à

faible risque. Le GCF s'appuie sur l'expérience des IAE pour financer un nombre limité de projets dans des contextes à haut risque. Globalement, le GCF n'offre pas d'incitations aux IAE à travailler dans les PMA qui reflètent des risques élevés pour la mise en œuvre du projet.

5. Résultats et impact

5a. Les données sur les résultats des projets du GCF dans les PMA ne sont pas toujours cohérentes et complètes. Des lacunes dans le suivi prévalent dans les PMA. Les mesures visant à vérifier de manière indépendante les données relatives à la mise en œuvre et aux résultats des projets n'ont pas été pleinement mises en œuvre. Il n'y a pas de système en place pour les examens annuels basés sur les risques ou les contrôles annuels ad hoc des projets pour évaluer la véracité des données.

5b. D'après les rapports annuels de performance des entités accréditées (AE), le portefeuille de projets intervenant dans un seul pays des PMA a des objectifs d'émissions de CO₂ plus élevés que le reste du portefeuille du GCF, bien qu'ils ne contribuent qu'à une fraction des émissions globales de CO₂. Cependant, la réalisation des objectifs reste limitée, avec un décaissement très restreint de seulement 2 % des fonds d'atténuation approuvés.

5c. Il n'existe pas de données systématiques sur le GCF ciblant les communautés vulnérables. Bien qu'elles ne soient pas représentatives du portefeuille, les études de cas nationales et les données de base des évaluations d'impacts en temps réel axées sur l'apprentissage réalisées par l'Unité d'évaluation indépendante au Rwanda, à Madagascar et au Bangladesh suggèrent que les projets du GCF dans les PMA, notamment en matière d'adaptation, peuvent effectivement cibler les communautés vulnérables.

5d. Les projets dans les PMA ventilent systématiquement le nombre de bénéficiaires ciblés par sexe. Cependant, la variance dans les rapports sur le genre rend difficile une évaluation au niveau du portefeuille.

5e. Le soutien du GCF aux voies de développement durables, à faible émission de carbone et résilientes, est entravé par des obstacles systémiques à un changement de paradigme dans les PMA.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

R1: Le GCF devrait envisager de rendre opérationnelles, par le biais de décisions du Conseil d'administration, les orientations de la COP concernant spécifiquement les pays les plus vulnérables, et notamment les PMA.

R2: Le Secrétariat doit de toute urgence rendre opérationnels les cadres et les plans sur la cohérence et la complémentarité dans une approche systématique avec les

autres fonds climatiques aux niveaux mondial, national et des projets.

- Le Secrétariat devrait clarifier les processus qui prennent en compte la cohérence et la complémentarité dans le montage et l'évaluation des projets.
- Le Secrétariat doit de toute urgence élaborer et mettre en œuvre des orientations en matière de cohérence et de complémentarité des programmes de soutien du GCF. Ces orientations devraient tenir compte des autres programmes de soutien des agences bilatérales et multilatérales ainsi que des conditions favorables à l'action climatique et des obstacles au changement de paradigme.

R3: Le GCF devrait renforcer les conseils et le soutien aux PMA pour leur permettre de s'approprier l'engagement avec le GCF.

- Le Secrétariat devrait de toute urgence clarifier le plan stratégique et l'utilisation des programmes de pays dans les PMA. Le Secrétariat devrait envisager de renforcer les liens entre les programmes de pays du GCF et la mise en œuvre des plans d'adaptation nationaux. Les programmes de pays doivent relier les besoins des pays à une réserve de projets et indiquer l'ampleur des ressources. Une stratégie d'investissement par pays alignée sur leurs besoins devrait également être envisagée.
- Le Secrétariat devrait de toute urgence renforcer le soutien en amont, avant et après l'accréditation, des DAE afin de renforcer leurs capacités en matière de données climatiques, d'exigences d'accréditation et d'obligations légales.
- Pour faire face aux contraintes de capacité structurelle et institutionnelle dans les PMA, le Secrétariat devrait envisager un soutien continu du GCF pour les fonctions de secrétariat des NDA et/ou des points focaux ainsi qu'une formation à long terme destinées à leur égard. La responsabilité et le suivi du soutien du GCF doivent être assurés de toute urgence afin de mesurer les résultats de ce soutien de manière crédible.
- Le GCF devrait renforcer l'approche de l'engagement des parties prenantes en introduisant un instrument au niveau politique, et en assurant des définitions et des principes d'engagement, notamment pour les acteurs locaux non étatiques. Cet instrument devrait reconnaître l'engagement des minorités, de la société civile et des groupes particulièrement vulnérables les plus touchés par le changement climatique. Cet instrument devrait mettre l'accent sur la mise en œuvre de projets et sur les projets multi-pays.

R4: Le GCF devrait soutenir la mise en place de structures et d'incitations qui offrent des opportunités et une motivation

aux pays, aux entités accréditées et au Secrétariat pour engager les DAE.

- Le Secrétariat devrait évaluer et développer des incitations et des mécanismes de responsabilité pour les IAE afin de renforcer les capacités de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des projets des DAE dans les PMA. Un cadre d'accréditation et une stratégie d'accréditation actualisés devraient aborder la question cruciale de l'objectif et de la vision de l'accès direct au GCF.
- Le Secrétariat devrait promouvoir le jumelage des AE dans la phase de développement et de mise en œuvre des projets, afin de renforcer la capacité des DAE par un engagement et une implication précoce dans les projets du GCF dans les PMA.
- Le GCF devrait encourager et inciter les pays et les DAE à adopter une approche stratégique lors de la désignation d'un accès direct.
- Tout en tenant compte des performances en matière de garanties fiduciaires, environnementales et sociales, le Secrétariat devrait fournir un soutien sur mesure aux DAE faisant preuve de capacités et d'ambitions adéquates pour lutter contre le changement climatique dans le pays par le biais d'un engagement avec le GCF. Une approche adaptée devrait envisager l'élaboration de critères et de parcours de qualification pour aider les DAE à dépasser leur position initiale et à réaliser des projets de moyenne et grande envergure.

R5: Le GCF devrait clarifier les liens entre les programmes de soutien du GCF, tels que le RPSP et le PPF, et les modalités de financement, y compris le processus d'approbation simplifié, et rationaliser ces liens pour améliorer l'efficacité de l'évaluation et de la programmation des projets.

- Le processus de demande du PPF devrait être rationalisé et les exigences simplifiées. Le GCF devrait également se pencher sur la cohérence et la complémentarité de ses programmes de soutien en interne. En externe, le GCF devrait soutenir les programmes d'autres fonds.
- Le Secrétariat devrait envisager d'intégrer l'examen des notes conceptuelles dans le processus d'évaluation des projets afin d'éviter les doublons dans l'examen des notes conceptuelles.
- Le Secrétariat devrait reconnaître et contribuer aux coûts supplémentaires, dus au contexte des PMA.

R6: Le GCF doit adopter, mettre en œuvre et promouvoir un cadre de gestion des connaissances inclusif dans l'ensemble du Secrétariat et des parties prenantes, basé sur les enseignements tirés, les évaluations de projets, les évaluations d'impact et les dialogues structurés pour guider les NDA, les AE et les DAE.

R7: Le GCF doit veiller à ce que les outils et les systèmes de gestion efficace des résultats, y compris le cadre de suivi et de responsabilité, soient opérationnels, transparents et précis, afin de garantir la confiance et les résultats.

- Le GCF devrait envisager d'encourager, en particulier dans les contextes dans lesquels peu de données sont disponibles, le développement et l'utilisation des systèmes de suivi des pays pour renforcer les capacités et la gestion du suivi et de l'évaluation à long terme.
- Le Secrétariat devrait envisager de réviser les indicateurs et les rapports sur le genre et de rendre opérationnels les outils qui permettent de prendre en compte les connaissances traditionnelles et autochtones dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des projets du GCF.

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 d'administration, des documents d'orientation du Secrétariat et des rapports de projet. L'examen de la littérature et de la documentation a été réalisé 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 150 entretiens avec les parties prenantes. Il s'agissait d'entretiens avec des représentants du Conseil d'administration, du Secrétariat, de la CCNUCC, des autorités nationales désignées, des entités accréditées, de la société civile, du secteur privé et des parties prenantes au sein des pays. L'évaluation inclut des études de cas sur le Cambodge, l'Éthiopie, Haïti, le Malawi et le Togo, ainsi qu'une analyse documentaire du soutien du GCF aux PMA du Pacifique.

CONTACTER L'IEU

Unité d'évaluation indépendante
Fonds vert pour le climat
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

