



Programme des Nations Unies pour l'environnement

2012 – 2013
Rapport de synthèse des évaluations

Bureau de l'évaluation

Mars 2014

Layout : Jennifer Odallo
Printing : UNON Publishing Services Section – ISO 14001 :2004-certified
D1 No. : 14 – 00789/700 copies

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	III
AVANT-PROPOS	V
REMERCIEMENTS	VI
ABRÉVIATIONS	VII
RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	1
I. INTRODUCTION	12
A. Bureau de l'évaluation.....	12
B. Mandat et mission.....	12
C. Portée et objectifs du Rapport de synthèse	13
D. Méthode.....	13
II. PRINCIPALES CONCLUSIONS DES ÉVALUATIONS STRATÉGIQUES	15
A. Évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme	15
B. Évaluation du sous-programme Catastrophes et conflits.....	25
C. Gouvernance de l'environnement.....	31
D. Analyse de la prise en compte de la parité hommes-femmes au sein du PNUE	37
E. Évaluation du programme de pays : Soudan	39
F. Examen des « décisions sur les synergies » des conventions relatives aux produits chimiques	44
G. Examen fonctionnel du système du Plan d'action pour la Méditerranée (PNUE/PAM).....	49
III. ANALYSE DES RÉSULTATS DES PROJETS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS AU COURS DE LA PÉRIODE 2012-2013	53
A. Aperçu	53
B. Réalisation des objectifs et obtention des résultats prévus	55
C. Durabilité et rôle incitatif des projets	64
D. Rôle de catalyseur et reproductibilité	68
E. Facteurs influant sur les résultats des projets	71
IV. CONFORMITÉ AUX RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DES ÉVALUATIONS	90
A. Résumé de la procédure de conformité aux recommandations	90
B. Suite donnée aux recommandations issues des évaluations des sous-programmes et projets pour la période 2008-2013	90

V. QUALITÉ DES TRAVAUX DU BUREAU DE L'ÉVALUATION DU PNUE ET QUALITÉ DES ÉVALUATIONS.....	100
A. Groupe des Nations Unies pour l'évaluation – Examen professionnel par les pairs	100
B. Système d'évaluation du Bureau des services de contrôle interne utilisé pour le Bureau d'évaluation du PNUE.....	102
C. Évaluation de la qualité des rapports d'évaluation du PNUE par le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM	102
D. Formation sur la gestion axée sur les résultats au sein du PNUE.....	104
E. Séance d'information à l'intention du personnel du PNUE sur les rôles et processus du Bureau de l'évaluation	105
F. Séance d'information à l'intention du personnel du PNUE sur les rôles et processus du Bureau de l'évaluation	105
 LISTE DES PROJETS ÉVALUÉS AU COURS DE LA PÉRIODE BIENNALE 2012-2013.....	106

Avant-propos

Le présent rapport de synthèse sur les évaluations résume les conclusions du Bureau de l'évaluation du PNUE au cours du dernier exercice biennal (2012-13). Le Bureau de l'évaluation fait directement rapport au Directeur exécutif. C'est en toute indépendance qu'il détermine son programme biennal d'évaluations, son objectif, les programmes et projets à retenir aux fins d'évaluation, et ses méthodes et qu'il communique ses conclusions et ses résultats. Les Directeurs de grand programme collaborent régulièrement aux conclusions et recommandations du Bureau de l'évaluation qui deviennent partie intégrante de la concertation trimestrielle sur les réalisations entre le Bureau exécutif et les hauts responsables du PNUE.

Il est satisfaisant de constater qu'un nombre d'évaluations stratégiques plus important qu'au cours des précédents exercices biennaux ont été menées à bien, dont celles de la Stratégie à moyen terme, de deux sous-programmes thématiques, d'un programme de pays du PNUE, ainsi que l'examen de la décision sur les synergies entre les conventions de Rotterdam, de Stockholm et de Bâle, du Plan d'action pour la Méditerranée et de la politique en matière de parité entre les sexes. Ces activités ont permis de faire ressortir d'importants résultats programmatiques et ont constitué d'utiles contributions à la prise de décision des responsables de l'organisation.

Le rapport souligne aussi les tendances en matière de réalisation pour un grand nombre de projets du PNUE ayant également fait l'objet d'une évaluation durant la période considérée. À l'évidence, l'image qu'il donne de l'exécution de l'ensemble des projets à court et moyen terme du PNUE est satisfaisante. Près de deux tiers des projets évalués au cours de l'exercice biennal 2012-2013 ont été jugés « satisfaisants », voire plus que satisfaisants, 5 % d'entre eux seulement ayant été qualifiés d'« insatisfaisants ».

Toutefois, le rapport indique qu'il convient de se garder de tout triomphalisme, les effets durables et à long terme d'un nombre plutôt important de projets étant quelque peu incertains. D'où l'on conclut que les projets du PNUE doivent être conçus en mettant davantage l'accent sur les méthodes conduisant des produits aux résultats, sur des stratégies plus solides pour préserver ces résultats et sur les avantages en découlant.

Le rapport énonce un certain nombre d'enseignements importants dégagés de l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre des projets dont la lecture devrait susciter l'intérêt de tous les directeurs de projets du PNUE. Le suivi des évaluations s'améliore aussi. Le rapport souligne également que les recommandations issues des évaluations ont davantage été suivies qu'au cours de la période sur laquelle portait le précédent rapport, bien qu'en matière d'exécution systématique des plans de mise en œuvre des évaluations le PNUE doive encore s'améliorer.

Au cours de l'exercice biennal 2012-2013, le fonctionnement du Bureau de l'évaluation a lui-même fait l'objet de plusieurs évaluations indépendantes satisfaisantes réalisées par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation / le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et le Bureau de l'évaluation indépendante du FEM. Ces évaluations ont conféré davantage de crédibilité au Bureau de l'évaluation et consolidé la confiance que l'organisation peut accorder à ses conclusions.

Nous nous attendons qu'au cours de l'exercice biennal 2014-2015, les conclusions des nouvelles évaluations nous fournissent de précieux éclaircissements sur les problèmes qui se posent en matière de conception, de mise en œuvre et de gestion aux niveaux de l'organisation, des programmes et des projets.

Achim Steiner
Secrétaire général adjoint de L'ONU
et Directeur exécutif du PNUE

Remerciements

Le rapport de synthèse des évaluations de 2012-2013 du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a été établi à partir des évaluations menées à bien par des consultants indépendants et le personnel du Bureau de l'évaluation en consultation avec les directeurs de programmes et de projets du PNUE.

Le Bureau de l'évaluation souhaite en particulier remercier les consultants ci-après pour leurs contributions :

Aimee Russillo	Lee Alexander Risby
Alison King	Linda Ghanime
Amitav Rath	Lisa Poulak
Andrea Merla	Manuel Blasco
Andreas Jahn	Maria Eugenia Quintero
Annadel Cabanban	Mario Schreider
Anthony Barbour	Michael Carbon
Arundhati Inamdar-Willets	Mikhail Paltsyn
Bernard Mazijn	Morten Jensen
Bernt Frydenberg	Nadia Bechraoui
Brahamanand Mohanty	Nee Sun Choong Kwet Yive
Camille Bann	Nigel Varty
Camillo Risoli	Oleg Sutkaitis
Charles Kenny-Jordan	Peter Whalley
Charles Oti-Boateng	Philip Edwards
Christian Prip	Ram Chandra Khanal
Christine Padoch	Robert Malpas
Christopher Gordon	Rosa Angelica Castro Rodriguez
David Pritchard	Rudith King
Eduardo Quiroga	Sarah Humphrey
Elizabeth Kiff	Segundo Coello
Emilia Venetsanou	Sherry Heileman
Firuz Ibragimov	Siva Vanga Reddy
Francis Hurst	Stephen Mutimba
Francis Muthuri	Susan Matambo
Franklina Mantilla	Svetlana Kolesnikova
Giorgio Brandolini	Svetlana Kozlova
Gonzalo Castro de la Mata	Teresa Amador
Hugo Navajas	Thomas Downing
Ian Crain	Tiina Piironen
Ivan Holoubek	Vanga Siva Reddy
Ivan Senchenya	Wang Yexu
Jens Bjerre	William Dougherty
Joana Talafre	Xiangyang Fang
Jonathan Bennett	Xiongzhi Xue
Juliane Zeidler	Yasemin Altinsoy
Justin Braby	Yves Renard
Kust German	Ziad M. Abu-Kaddour

Le Bureau exprime également sa satisfaction aux Directeurs et au personnel des divisions du PNUE dont les observations ont considérablement enrichi le présent rapport.

Abréviations

CDB	Convention sur la diversité biologique
CEAP	Plan d'action communautaire pour l'environnement
CITES	Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction
CMS	Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage
DCPI	Division de la communication et de l'information
DELC	Division du droit de l'environnement et des conventions environnementales
DEPI	Division de la mise en œuvre des politiques environnementales
DEWA	Division de l'alerte rapide et de l'évaluation
DRC	Division de la coopération régionale
DTIE	Division Technologie, Industrie et Économie
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GEO	Rapport de la série <i>L'Avenir de l'environnement mondial</i>
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
PAM	Plan d'action pour la Méditerranée
MEDPOL	Programme coordonné de surveillance continue et de recherche en matière de pollution dans la Méditerranée
MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
PCEA	Évaluation post-conflit de l'environnement
PIMS	Système d'information sur la gestion des projets (<i>Project Information Management System</i>)
REDD	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts
ONU	Organisation des Nations Unies
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi

Résumé analytique

1. Le présent rapport fait fond sur les évaluations réalisées au cours de l'exercice biennal 2012-2013 et tire parti des informations procédant de l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme pour la période 2010-2013, des évaluations de deux sous-programmes, de l'examen d'un programme de pays (Soudan), de l'examen de la décision relative aux synergies entre les conventions de Rotterdam, de Stockholm et de Bâle ainsi que de l'examen du Plan d'action pour la Méditerranée et des activités en matière de parité entre les sexes. Le rapport expose également une nouvelle analyse des résultats de l'évaluation en profondeur de l'exécution de quarante-huit projets réalisés au cours de l'exercice biennal relevant du Programme de travail du PNUE et du portefeuille des projets du FEM.
2. Le Rapport de synthèse des évaluations comprend également un examen de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations issues des évaluations ainsi que des chapitres sur l'évaluation interne et externe de la fonction d'évaluation du PNUE, et d'autres activités entreprises par le Bureau de l'évaluation pour appuyer les objectifs en matière d'organisation.

Évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme

3. L'évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme du PNUE pour la période 2010-2013 a été réalisée entre juin 2012 et janvier 2013. Elle a porté sur quatre aspects essentiels, à savoir : i) la pertinence stratégique de la Stratégie à moyen terme; ii) les progrès faits par le PNUE en ce qui concerne l'obtention des résultats et effets prévus par la Stratégie; iii) les procédures, systèmes et structures de gestion; et iv) les ressources humaines et les mécanismes financiers contribuant à l'exécution de la Stratégie à moyen terme.
4. L'évaluation détermine la **pertinence** de la Stratégie à moyen terme eu égard à la mission et au mandat du PNUE. Elle conclut que la Stratégie s'inscrit dans le droit fil du mandat du PNUE et répond aux principales décisions du Conseil d'administration et qu'elle est conforme au mandat du PNUE en matière d'appui technologique et de renforcement des capacités tel qu'énoncé en détail dans le Plan stratégique de Bali. Pour les parties prenantes, la capacité du PNUE à rassembler est son avantage comparatif le plus important car elle lui permet de mobiliser la volonté politique. Le PNUE a exploité cette capacité à rassembler dans le cadre des négociations concernant les accords multilatéraux sur l'environnement ainsi qu'aux fins de formation de groupes scientifiques tels que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et le Groupe d'experts international sur la gestion durable des ressources.
5. Les domaines thématiques de la Stratégie correspondent aux priorités actuelles et qui se font jour en matière d'environnement ayant été recensées telles que la biodiversité, l'eau, les changements climatiques, les substances dangereuses et la gouvernance internationale de l'environnement. La Stratégie s'articule aussi étroitement avec les priorités du FEM, la cible A de l'objectif 7 du Millénaire pour le développement, visant à intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et à inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales, et la cible B tendant à réduire la perte de la biodiversité.
6. Il ressort de l'évaluation que les effets des activités du PNUE doivent être ressentis au niveau national pour que les principaux éléments de ses sous-programmes soient concrétisés, effets qui consistent en la promotion du renforcement des capacités, en la mise en œuvre de projets pilotes et en la fourniture d'un appui à long terme au niveau des pays. On y souligne aussi qu'il importe que le PNUE collabore davantage avec ses partenaires pour que les effets des activités prévus par la Stratégies à moyen terme se fassent davantage sentir, pour faciliter les interventions et veiller à ce que les interventions aux niveaux régional et national soient couronnées de succès.
7. La Stratégie à moyen terme est en parfait accord avec les Accords multilatéraux sur l'environnement et convient qu'il est nécessaire de collaborer davantage avec les secrétariats de ces Accords pour qu'il soit fait preuve de cohérence dans le traitement des questions d'environnement importantes, le cas échéant. Mettant à profit son pouvoir fédérateur, le PNUE fournit des services utiles au titre des préparatifs et des négociations concernant les Accords multilatéraux sur l'environnement, appuie les

réseaux scientifiques (GIEC, Groupe d'experts international sur la gestion durable des ressources, etc.) et favorise les partenariats stratégiques. On constate toutefois que les liens entre la Stratégie à moyen terme et la Convention sur les espèces migratrices et la CITES, qu'administre le PNUE, doivent se voir accorder plus d'importance dans les sous-programmes de la Stratégie. En mettant à profit le pouvoir fédérateur du PNUE, la Stratégie devrait aussi faire une plus large place aux approches à l'échelle du système en matière de convergence et de coopération avec les Accords multilatéraux sur l'environnement. Cela est particulièrement utile en ce qui concerne le sous-programme relatif à la gouvernance de l'environnement.

8. L'évaluation de l'**efficacité** a porté sur l'obtention de résultats immédiats – c'est-à-dire les résultats pouvant être objectivement obtenus à l'issue d'une période de mise en œuvre de deux ans. L'évaluation de l'**impact** a consisté à déterminer la probabilité pour que les interventions du PNUE aboutissent à des modifications fondamentales et durables des conditions d'existence des populations et de leur environnement. Le PNUE a enregistré des résultats concrets au cours de l'exercice biennal 2010-2011 au titre des six sous-programmes, les projets ayant déjà contribué à l'élaboration et à l'adoption de politiques et pratiques améliorées ayant fait l'objet d'appréciations favorables. Les initiatives du PNUE tendant à la production de connaissances scientifiques, à fournir des avis en matière de politique et à fédérer les parties prenantes pour favoriser l'action internationale semblent avoir été particulièrement efficaces. De plus amples informations sur les différents sous-programmes sont récapitulées dans le présent rapport et figurent dans la version intégrale du rapport d'évaluation qui peut être consultée sur le site Internet du Bureau de l'évaluation¹.
9. L'évaluation analyse les **méthodes, les systèmes et les structures de gestion** du PNUE. Les projets sont le principal mécanisme permettant de concrétiser les réalisations escomptées définies dans la Stratégie. Les cadres des programmes sont le principal mécanisme permettant d'assurer la correspondance entre les projets en cours et les nouvelles réalisations escomptées et les produits du Programme de travail, et d'identifier les nouvelles initiatives. Toutefois, ces cadres ont pâti du manque de rapports de causalité circonstanciés et cohérents entre les réalisations escomptées et les produits du Programme de travail d'une part, et les projets censés les concrétiser, d'autre part. Le PNUE s'est efforcé de renforcer ses méthodes de gestion des programmes, notamment en procédant à la révision de son manuel sur les programmes et en l'étoffant. Au niveau des divisions, les plans de travail représentent un élément du mécanisme de gestion du Programme du PNUE potentiellement important mais sous-utilisé.
10. Le **suiti** des progrès accomplis pour parvenir aux réalisations escomptées est possible grâce aux rapports sur l'exécution du Programme que l'on ne cesse d'améliorer. L'évaluation conclut qu'ils comportent deux points faibles importants : premièrement, le constat des réalisations au niveau des résultats repose sur des indicateurs de réalisation escomptée peu probants correspondant à des prévisions bien trop ambitieuses en matière de réalisation. Deuxièmement, la façon dont on a utilisé les « voyants » du système de gestion des informations aux fins de rapports sur l'exécution du Programme pour agréger les informations sur les produits importants des projets au niveau des réalisations escomptées est, d'après les évaluateurs, inadaptée. Il est nécessaire de recourir davantage aux informations sur les produits importants et de prévoir des cadres de programmes afin qu'à l'avenir les rapports sur l'exécution du Programme rendent mieux compte des progrès menant à l'obtention des réalisations escomptées.
11. « L'approche matricielle » a été conçue pour disposer d'un nouveau cadre pour la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme permettant d'abolir le cloisonnement traditionnel des divisions. Toutefois, il ressort de l'évaluation que l'approche actuelle en matière de gestion ne définit pas clairement les **pouvoirs et les responsabilités**; la matrice laisse entendre que le personnel du PNUE est soumis à deux types de rapports hiérarchiques, car il rend des comptes au chef de la division/du service, de l'unité administrative pour ses activités quotidiennes et aux Coordinateurs des sous-programmes pour les aspects programmatiques. En réalité, ce double type de rapports hiérarchiques n'a pas été créé, de sorte que l'on se trouve dans la situation dans laquelle les

¹ <http://www.unep.org/eou/Portals/52/Reports/UNEP%20MID-TERM%20EVAL.2010-2013.pdf>

Coordinateurs des sous-programmes assument une importante responsabilité en matière de mise en œuvre des sous-programmes sans pour autant disposer d'une véritable autorité. Il a été procédé à un certain nombre d'ajustements pour simplifier et clarifier les dispositions en matière de responsabilité, mais d'autres modifications sont encore nécessaires.

12. Les **Bureaux régionaux** ont un rôle déterminant à jouer en ce qui concerne la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme et du Programme de travail, notamment en ce qui concerne les priorités régionales et nationales énoncées dans le Plan stratégique de Bali. Leur rôle en matière d'exécution du Programme au cours de la période sur laquelle porte l'évaluation a principalement consisté à fournir des services d'appui aux divisions tels que l'établissement de liaisons et une assistance aux fins de contacts nationaux et régionaux. Bien que le PNUE ait réalisé de grandes avancées dans la mise en place de l'approche « un seul PNUE » ainsi qu'en matière de coordination et d'appui à la mise en œuvre cohérente des sous-programmes aux niveaux régional et national, des améliorations sont encore possibles pour ce qui est de la communication et de la collaboration entre les divisions et les bureaux régionaux, ainsi que de la possibilité pour ces derniers d'intervenir plus directement dans la planification de la Stratégie à moyen terme.
13. Aucun changement important n'est intervenu en ce qui concerne la gestion du **personnel**. Le personnel continue d'être recruté par les divisions dont les directeurs demeurent incontestablement au sommet des rapports hiérarchiques et le centre du pouvoir. Cependant, dans le cadre d'un système matriciel, le personnel peut contribuer aux sous-programmes faisant intervenir plusieurs divisions. Dans une certaine mesure, cela a abouti à une plus grande coopération et coordination entre les divisions, mais la culture qui ferait du PNUE une seule entité est encore dans une large mesure inexistante et le système matriciel demeure perçu comme étant sous l'emprise des chefs de division.
14. La Stratégie à moyen terme tend à devenir une plateforme crédible en matière de **mobilisation des ressources** aux fins de ses objectifs et de ses cadres stratégiques/programmatisés. Parallèlement à l'élaboration de la Stratégie à moyen terme, le PNUE s'est engagé dans la voie d'une « approche fédérée » de la mobilisation des ressources qui, selon les évaluateurs, constituent une base solide devant permettre au PNUE de faire preuve à la fois de cohérence et de souplesse en matière de collecte de fonds. Nul n'ignore que le PNUE dépend de ressources extrabudgétaires, y compris de fonds provenant du FEM, mais cela n'est en aucune façon source de préoccupations pour l'ensemble des sous-programmes. Toutefois, le personnel prenant part aux évaluations de l'environnement et à d'autres activités normatives a indiqué avoir connu des difficultés lorsqu'il s'est agi d'avoir accès aux donateurs. L'insuffisance et l'imprévisibilité des ressources ont souvent été évoquées dans les documents du PNUE comme l'une des principales menaces pesant sur la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme.
15. L'**allocation des ressources** du Fonds pour l'environnement par sous-programme destinées à des objets de dépenses autres que les postes correspond en gros à la répartition des postes du Fonds pour l'environnement. Les ressources des Fonds d'affection spéciale et les contributions à des fins déterminées sont au contraire allouées en fonction des accords conclus avec les donateurs et de considérations stratégiques telles que la mesure dans laquelle certains sous-programmes peuvent attirer davantage de ressources extrabudgétaires que d'autres. Toutes les ressources du PNUE allouées sont destinées en premier lieu aux sous-programmes et non aux divisions y prenant part. Toutefois, contrairement à toute attente, les sous-programmes ne sont pas perçus comme l'élément déterminant de la répartition des ressources. Les divisions sont encore au cœur de la gestion des ressources du PNUE. Bien que les Coordinateurs des sous-programmes opèrent dans toutes les divisions, ils ne détiennent aucun pouvoir sur les ressources humaines et financières, ce qui limite leur influence en matière d'allocations aux décisions visant à ce qu'elles soient conformes aux priorités des sous-programmes.
16. L'évaluation a abouti à un certain nombre de recommandations auxquelles la direction a entrepris de donner suite officiellement. Leur mise en œuvre sera évaluée formellement.

Évaluation du Sous-programme Catastrophes et conflits

17. De septembre 2011 à août 2012, le Bureau de l'évaluation du PNUE a procédé à l'évaluation du Sous-programme Catastrophes et conflits pour la période 2006-2011. L'objectif de ce Sous-programme est d'améliorer la gouvernance et la gestion de l'environnement afin de réduire les risques de catastrophes, de mieux réagir en cas d'urgence écologique, de prévenir les conflits, de consolider la paix et de permettre la remise en état de l'environnement dans les pays bénéficiant d'une aide. L'évaluation visait à déterminer la pertinence et les résultats du sous-programme sur le plan stratégique et à analyser les facteurs et méthodes ayant une incidence sur les résultats obtenus dans les quatre principaux domaines d'intervention : évaluation de l'environnement à l'issue de crises, rétablissement de l'environnement, coopération environnementale aux fins de consolidation de la paix et de la réduction des risques de catastrophe. Pour obtenir une vue cohérente du Sous-programme, l'évaluation a porté sur le domaine d'intervention, le pays considéré et l'ensemble du Sous-programme, car ce sont là trois niveaux complémentaires.
18. D'après l'évaluation, ce Sous-programme présente une très grande utilité. Il est parfaitement conforme au mandat du PNUE tel qu'énoncé dans plusieurs documents de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil d'administration du PNUE. Ses objectifs et ses interventions sont pleinement justifiés par le fait que les besoins ne cessent d'augmenter aux niveaux mondial et national. L'objectif stratégique d'ensemble du Sous-programme correspond bien à ses quatre principaux domaines d'activité. Le PNUE dispose d'un avantage comparatif évident s'agissant de la réalisation des objectifs du Sous-programme et contribue à ces quatre domaines du fait de la vaste expérience et des nombreuses connaissances spécialisées qu'il a acquises grâce aux évaluations de l'environnement à l'issue de crises, en matière de préparation aux situations d'urgence industrielle, de coordination stratégique dans le domaine de l'environnement et d'appui aux pays, mais aussi en raison du rôle fondamental qu'il assume au sein du système des Nations Unies s'agissant de l'environnement, de son pouvoir fédérateur, de son accès à la communauté de chercheurs scientifiques, aux décideurs de haut rang au sein des gouvernements et des organisations internationales.
19. On trouvera plus bas, dans le corps du rapport, de plus amples informations récapitulant les résultats du Sous-programme et les recommandations issues de l'évaluation.

Évaluation du Sous-programme Gouvernance de l'environnement

20. Cette évaluation porte sur les activités entreprises au titre du Sous-programme Gouvernance de l'environnement depuis sa création, en 2010, jusqu'à la fin de 2012. Cependant, la plus grande partie des activités ayant fait l'objet de l'évaluation correspondent à une période précédant la Stratégie à moyen terme pour 2010-2013 et les résultats analysés remontent à l'exercice biennal 2006-2007. L'objet de l'évaluation est de déterminer la pertinence et les résultats du Sous-programme sur le plan stratégique et d'analyser les facteurs et les procédures influant sur son exécution.
21. À l'évidence, le Sous-programme est conforme au mandat de l'organisation et répond aux besoins des États membres; lors du Forum ministériel mondial sur l'environnement et des consultations organisées dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'attention a été appelée sur le Sous-programme. Au titre des réalisations escomptées un appui est fourni aux principales fonctions du PNUE définies par le Conseil d'Administration. Le Sous-programme Gouvernance de l'environnement contribue à un aspect essentiel de l'activité du PNUE qui concerne toutes les divisions et a d'étroits liens avec la gouvernance d'autres sous-programmes.
22. La conception du PNUE en matière de gouvernance environnementale doit être traduite dans une stratégie ciblée (plutôt que dans une liste de mandats exhaustive) pouvant orienter le Sous-programme. Les avantages comparatifs du PNUE, que l'on s'accorde à reconnaître, favorisent son rôle en tant que protagoniste mondial intervenant dans la gouvernance environnementale et plus particulièrement dans la gouvernance internationale de l'environnement. Sa conception de la gouvernance environnementale ainsi que les résultats connexes obtenus au niveau des pays, la reconnaissance lucide de la compartimentation des Accords multilatéraux sur l'environnement, des doubles emplois et d'autres problèmes connexes soulevés par l'actuelle gouvernance de

l'environnement au niveau international ainsi qu'un nouveau point de vue en matière de viabilité, sont autant de points favorables propices à la définition d'une stratégie solide en matière de gouvernance environnementale après Rio+20. Des évaluations réussies au titre du Sous-programme jusqu'à la fin de la période correspondant à la Stratégie à moyen terme pour 2010-2013 exclusivement, portent sur des problèmes bien définis, analysent les incidences socioéconomiques et recensent les mesures permettant de traiter les problèmes. De même, une stratégie efficace doit débiter par une claire définition des problèmes et esquisser les approches en matière de changement stratégique nécessaires pour les traiter. *Il est recommandé dans l'évaluation qu'au titre du Sous-programme une définition formelle de la « gouvernance de l'environnement » soit convenue et adoptée qui puisse sous-tendre l'élaboration de la future stratégie. La stratégie du Sous-programme Gouvernance de l'environnement doit être améliorée, s'inspirer du document final de Rio+20 et préciser les stratégies d'intervention aux niveaux national, régional et mondial.*

23. À titre de mesure transitoire, lors du passage de l'ancien système, en vertu duquel les sous-programmes étaient ancrés dans les divisions, aux sous-programmes thématiques, il a été décidé que tout projet/activité relevant de plus d'un domaine thématique serait inscrit dans le sous-programme Gouvernance de l'environnement. Outre l'activité thématique présentant un intérêt immédiat pour la gouvernance environnementale, le Sous-programme Gouvernance de l'environnement portait sur des fonctions à caractère général dépourvues de rapports solides et directs avec le cadre de résultats défini pour le Sous-programme Gouvernance de l'environnement proprement dit. Cela a amené le personnel du PNUE à considérer que ce Sous-programme avait été utilisé comme « voie de garage » pour les activités ou fonctions qu'il n'était pas facile d'inscrire dans d'autres sous-programmes. Les activités à caractère général en matière de communication de la Division de la communication et de l'information et la fonction de représentation régionale ainsi que l'appui à la mise en œuvre au niveau régional de la Division de la coopération régionale, qui sont deux activités dont toute l'organisation bénéficie, en sont d'éloquents exemples.
24. Tandis qu'il est extrêmement difficile d'évaluer en détail les résultats auxquels a abouti le Sous-programme Gouvernance de l'environnement, l'on constate que d'importants progrès ont été faits en ce qui concerne les quatre réalisations escomptées grâce à des initiatives précises. Les efforts accomplis dans le cadre du Sous-programme ont eu une profonde influence sur l'ordre du jour de la Conférence Rio+20. Ce succès a été facilité par un engagement stratégique clair, un usage avisé des résultats des études sur l'environnement, et l'opiniâtreté de l'équipe de la Division du droit de l'environnement et des conventions environnementales (DELC) chargée de la gouvernance internationale de l'environnement du PNUE. Ces progrès sont tenus pour des exemples de résultats programmatiques encourageants dans la mesure où ils résultent de la conjugaison stratégique des produits de diverses divisions et d'une collaboration efficace dans le cadre de processus formels et informels. Dans l'ensemble, l'activité de la DELC en matière de gouvernance internationale de l'environnement dans ce domaine a contribué au renforcement du rôle du PNUE à cet égard. Cette incidence encourageante sur l'ordre du jour de Rio+20 est le résultat de la conjugaison d'analyses communes et d'activités de sensibilisation portant sur d'anciennes lacunes dont le PNUE avait pris note. D'importantes avancées ont également été faites s'agissant de l'harmonisation des accords internationaux sur les produits chimiques qui ont également permis d'appeler l'attention de la communauté internationale sur de nouveaux problèmes tels que le noir de carbone, l'économie verte, les forceurs climatiques à courte durée de vie, l'environnement et les droits humains, entre autres. Dans un certain nombre de cas, qui ne cesse d'augmenter, les priorités écologiques sont intégrées aux Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement ainsi qu'aux budgets des programmes des pays.
25. Les initiatives tendant à intégrer la législation en matière d'environnement aux législations régionales et nationales et à incorporer les priorités écologiques aux politiques de développement national ont été couronnées de succès. Les activités de renforcement des capacités favorisent une plus grande prise de conscience des problèmes d'environnement et renforcent les moyens des systèmes judiciaires d'Afrique et d'ailleurs. La publication du cinquième rapport sur l'avenir de l'environnement mondial (GEO-5) devrait avoir un plus grand impact sur les organes de décision

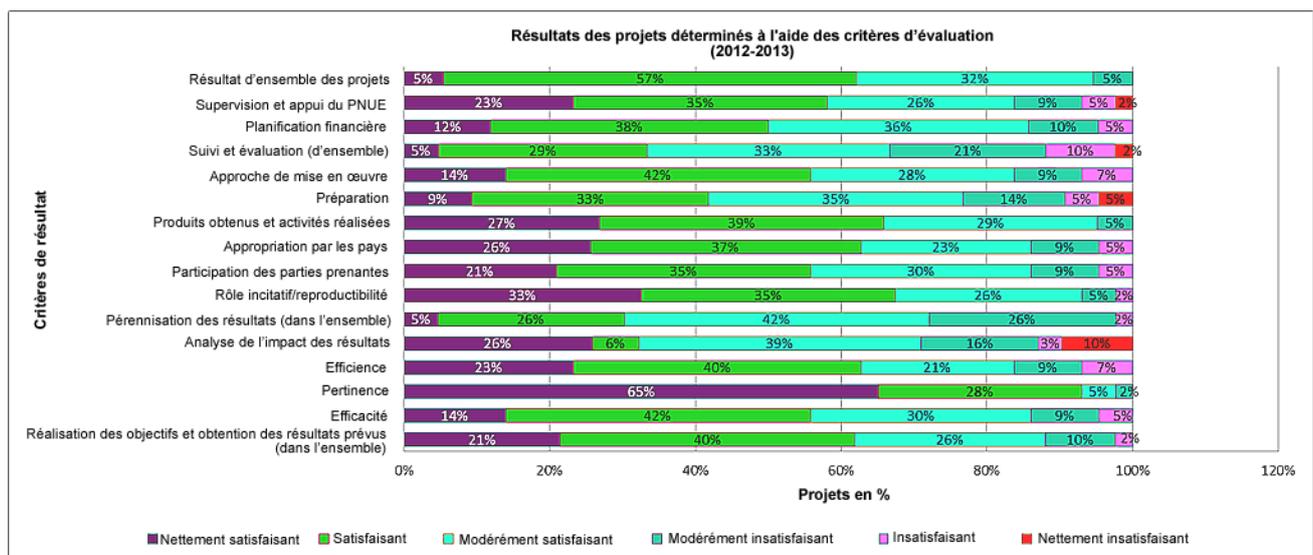
que les éditions précédentes du rapport car les modalités de son établissement ont changé ainsi que sa présentation et les méthodes et l'approche utilisées pour susciter l'intérêt des utilisateurs visés.

26. L'évaluation a souligné un certain nombre de problèmes de conception et des difficultés de gestion qui sont résumés dans le corps du rapport plus bas.

Analyse des résultats des projets et enseignements tirés durant l'exercice biennal 2012-2013

27. Au cours de l'exercice biennal 2012-2013, à la date de novembre 2013, le Bureau de l'évaluation avait procédé à 48 évaluations en profondeur. Tous les projets évalués l'ont été à l'aide de critères types qui sont principalement de trois ordres : 1) Réalisation des objectifs et obtention des résultats prévus, 2) Viabilité et rôle incitatif et 3) Facteurs et processus influant sur l'obtention des résultats prévus des projets. Dans le présent rapport on examine en détail les tendances en matière d'exécution et l'on dégage un certain nombre d'enseignements importants qui permettraient, s'ils étaient bien utilisés, d'améliorer l'exécution des projets.
28. Le classement de l'ensemble des projets évalués au cours de l'exercice 2012-2013 à l'aide de critères concernant leurs résultats est indiqué à la figure 1. Du point de vue de l'ensemble de leurs résultats en 2012-2013, 62 % des projets ont été considérés comme « satisfaisants », voire hautement satisfaisants (soit une augmentation de 2 % par rapport à l'exercice biennal précédent), tandis que 5 % seulement d'entre eux ont été classés comme « insatisfaisants » (modérément à hautement insatisfaisants), ce qui représente une amélioration par rapport à l'exercice biennal antérieur au cours duquel 11 % des projets se situaient dans cette catégorie.

Figure 1 : Analyse de l'ensemble des résultats des projets du PNUE évalués au cours de l'exercice biennal 2012-2013



29. Pour la majorité des projets évalués, la pertinence, au regard des objectifs du PNUE et des besoins des pays, est élevée, 93 % d'entre eux ayant été qualifiés de satisfaisants ou de hautement satisfaisants (contre 89 % pour l'exercice 2010-2011). Soixante-six pour cent des projets ont été considérés comme satisfaisants ou hautement satisfaisants s'agissant de **l'obtention des produits et de la réalisation des activités** qu'ils prévoyaient, tandis que les résultats de 68 % d'entre eux pourront fort vraisemblablement être **reproduits et/ou améliorés**. Dans l'ensemble la majorité des projets évalués ont également permis **d'atteindre les objectifs et résultats escomptés** (61 % étant considérés à cet égard comme satisfaisants voire plus), et ont été **efficaces** (63 % étant qualifiés, à cet égard de satisfaisants voire de nettement satisfaisants), ce qui représente une amélioration par rapport au dernier exercice biennal où 56 % et 57 % seulement des projets, respectivement, étaient classés dans les mêmes catégories à l'aide de ces mêmes critères. Habituellement, **l'appropriation des projets par les pays et leur directivité** ont nettement influé sur leurs résultats, 64 % des projets évalués ayant été considérés à cet égard comme satisfaisants, voire nettement satisfaisants.

30. Bien que dans l'ensemble cela donne une image satisfaisante du PNUE en ce qui concerne les résultats à court et à moyen terme de l'ensemble des projets évalués, pour un grand nombre d'entre eux, cependant, leurs effets durables et à long terme sont quelque peu incertains. En fait, pour 29 % d'entre eux, la **probabilité pour qu'ils aient un impact** a été considérée comme insatisfaisante. La **pérennisation** des résultats des projets a été jugée modérément improbable, voire moindre pour 28 % d'entre eux. S'agissant de ces deux critères étroitement apparentés, il semblerait qu'il y ait un important accroissement apparent de la proportion de projets dont la pérennisation des résultats a été jugée modérément improbable voire moindre, puisqu'au cours de l'exercice 2010-2011 leurs proportions étaient respectivement de 16 % et 13 %. Toutefois, il conviendrait aussi de noter qu'au cours de l'exercice biennal 2012-2013, le Bureau de l'évaluation a fait preuve de davantage de cohérence et de rigueur dans l'application de ces critères. Le recours systématique aux analyses fondées sur la théorie du changement associé à l'analyse des résultats et des impacts s'est traduit par l'obligation de disposer d'éléments d'appréciation de plus grande qualité pour que les résultats des projets puissent être classés dans la catégorie « satisfaisants ». La conclusion qui s'impose est qu'en raison de ces critères les résultats des projets ont probablement été sous-estimés durant quelque temps tandis que les niveaux des résultats récemment enregistrés, qu'il est aujourd'hui plus aisé de discerner, pourraient traduire les tendances à plus long terme. *Cela signifie qu'il convient de concevoir les projets en mettant davantage l'accent sur les processus conduisant des produits aux résultats et de mettre au point de solides stratégies visant à pérenniser ces produits et les avantages qui en découlent.*
31. Ci-dessous figure d'autres importantes observations procédant de la méta-analyse du degré de réalisation des projets :
- Les directeurs devraient accorder une importance particulière à la **préparation des projets**. *Il est encore possible d'améliorer la conception des projets, les modalités de leur concrétisation, du stade de leur conception à celui de leur mise en œuvre.*
 - D'ordinaire le point faible des projets est leur **suivi** qui est trop souvent considéré comme une obligation administrative supplémentaire. Le suivi devrait être considéré comme faisant partie intégrante de la mise en œuvre et de la gestion des projets, car c'est cette étape qui permet de rassembler des informations nécessaires aux directeurs de projet pour prendre des décisions efficaces en matière de gestion. *Le fait de disposer d'informations pertinentes et les plus récentes sur l'évolution des projets aidera à se concentrer sur les résultats et améliorera les approches favorisant l'adaptation de la gestion au cours de la mise en œuvre des projets.*
 - **Efficiace** – Les projets s'étant vus attribuer une appréciation satisfaisante en vertu de ce critère présentent souvent des caractéristiques communes dont un important engagement des gouvernements responsables de l'exécution des projets; une détermination supérieure à la moyenne des parties prenantes locales et du personnel d'exécution; une capacité d'adaptation des équipes en charge des projets qui s'adaptent à l'évolution des circonstances et ne cessent de fournir un appui technique et en matière de gestion; une gestion des ressources financières, des compétences et des qualifications particulièrement transparentes et une expérience préalable de la gestion des projets internationaux associée à une bonne connaissance des procédures en matière de passation de contrats avec les organisations partenaires des projets.
 - **Au niveau des projets**, il est nécessaire d'**améliorer les données financières disponibles**. Dans l'ensemble, le fait de n'avoir pu disposer aisément de données financières abondantes n'a cessé de gêner le déroulement des évaluations, et bien souvent il n'a pas été possible de disposer de données financières sous une forme qui auraient facilité l'évaluation de la gestion financière des projets en se fondant sur des éléments de preuves.

Analyse de la prise en compte des sexospécificités

32. Le Directeur exécutif du PNUE a demandé au Bureau de l'évaluation de procéder à un examen des efforts ayant visé à la prise en compte des sexospécificités dans les activités du PNUE, de 2006 à 2011, afin d'évaluer d'un œil critique les progrès faits par le PNUE pour assurer la parité hommes-femmes au sein de l'organisation, intégrer la sexospécificité à l'ensemble des activités du PNUE et favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes en termes d'accès aux ressources de l'environnement et de leur contrôle. L'examen a été réalisé au cours du premier semestre de 2012

lorsqu'il était procédé aux principales réformes au sein du PNUE grâce à sa Stratégie à moyen terme pour la période 2010-2013.

33. Il ressort de l'examen que le PNUE s'est engagé à favoriser l'intégration de la sexospécificité en mettant en œuvre le plan d'action pour l'égalité des sexes. Bien que proposant un cadre détaillant les responsabilités en la matière, le plan d'action ne comporte aucune déclaration énonçant des principes fondamentaux et une claire conception du problème et ne repose sur aucun résultat. *L'examen recommandait que le PNUE conçoive une politique d'ensemble en matière d'égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu'un nouveau plan d'action en la matière, au plus tard à la fin de 2012, comportant une déclaration énonçant clairement une perspective, un cadre pour l'intégration de la sexospécificité fondée sur des résultats et des priorités opérationnelles et institutionnelles en rapport avec les objectifs de la stratégie à moyen terme du PNUE.*
34. Néanmoins le PNUE a fait de grands efforts pour intégrer la question de la parité entre les hommes et les femmes aux principales méthodes de travail de l'organisation. Le Directeur exécutif du PNUE, les Chefs de divisions et le groupe chargé du contrôle du recrutement, notamment le conseiller principal en matière de parité des sexes, ont joué un rôle utile qui a permis de progresser de manière satisfaisante dans la voie de la réalisation de la parité au sein du personnel. L'analyse a mis en évidence un certain nombre de points faibles dont l'insuffisance des ressources nécessaires à l'intégration de la sexospécificité *et a recommandé, entre autres, de renforcer le cadre institutionnel nécessaire à cet effet et d'obtenir des ressources financières suffisantes pour ce faire, en allouant des ressources essentielles à cette activité et en mettant en œuvre une solide stratégie de mobilisation des ressources.*
35. Il ressort de l'examen que la sexospécificité n'a pas fait l'objet d'une intégration systématique aux politiques d'ensemble et thématiques et que l'analyse de la question de la parité a généralement été insuffisante au stade de la conception des projets.

Évaluation du programme concernant le Soudan

36. L'évaluation indépendante du programme concernant le Soudan a été demandée par le Ministère du développement international et réalisée par le Bureau de l'évaluation du PNUE, de novembre 2012 à février 2013. Elle a porté sur toutes les activités du PNUE en République du Soudan (à l'exception du Soudan du Sud) durant une période de sept ans ayant débuté au milieu de l'année 2005. La stratégie du PNUE a été axée sur une politique de l'environnement, favorisant sa prise en compte, la foresterie, la gestion intégrée des ressources en eau, la gestion de l'environnement communautaire et les moyens d'existence. En 2007, suite à une étude détaillée de l'environnement après conflits, un bureau de pays a été créé à Khartoum pour fournir une assistance au gouvernement, à la société civile et aux autres organismes des Nations Unies afin qu'ils traitent les problèmes d'environnement du Soudan.
37. L'évaluation avait un double objectif qui consistait à jeter les bases d'un système d'établissement des responsabilités s'agissant des réalisations passées et à orienter les programmes ultérieurs du PNUE au Soudan; elle donnait un aperçu documenté de la situation du PNUE au Soudan, de ses partenariats stratégiques et des réalisations et résultats obtenus au titre de l'ensemble des projets. Les principales conclusions sur la pertinence de l'évaluation du programme concernant le Soudan, les résultats auxquels il a abouti et les principaux facteurs ayant influé sur les réalisations sont résumés dans le présent rapport.

Examen des décisions sur les synergies adoptées au titre des Conventions sur les produits chimiques

38. Les premiers débats sur les synergies entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm et la gestion des produits chimiques en général ont débuté en 2002 au sein du Conseil d'administration du PNUE. Ayant reconnu l'autonomie juridique de chaque convention, les Parties ont décidé d'élaborer des recommandations visant à améliorer la coopération et la coordination. Vers la fin de l'année 2010, les réunions extraordinaires simultanées des conférences des Parties à chacune de ces conventions ont adopté une « décision globale » portant sur les domaines thématiques suivants : i) activités conjointes; ii) fonctions conjointes; iii) services conjoints; iv) synchronisation des cycles budgétaires; v) vérification conjointes des comptes et vi) modalités

d'examen. Il a été demandé aux Parties, aux parties prenantes et aux secrétariats d'entreprendre des activités en matière de coopération et de coordination pour appliquer les décisions relatives aux synergies à tous les niveaux et de créer des services conjoints permanents.

39. En 2011, a été créée la fonction de Directeur (Secrétaire exécutif) à qui les Parties ont confié le mandat de procéder à des remaniements et à la réorganisation des trois secrétariats en un Secrétariat unique. Des activités transversales et conjointes ont été recensées dans les domaines suivants : i) assistance technique; ii) activités scientifiques et techniques; iii) centres régionaux; iv) centre d'échange; v) sensibilisation du grand public, communication et publication; vi) établissement des rapports et vii) gestion d'ensemble.
40. À la section VI de la décision globale qui porte sur les modalités d'examen, figure une résolution des conférences des Parties dans laquelle il est demandé de déterminer dans quelle mesure les dispositions adoptées en vertu des décisions sur les synergies ont contribué à la réalisation des objectifs des conventions. Les décisions globales prévoyaient alors deux modalités de réalisation de cette évaluation confiée, d'une part, au Secrétariat conjoint et, d'autre part, au Directeur exécutif du PNUE qui était chargé d'entreprendre un examen indépendant en concertation avec le Directeur exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) par l'entremise de leurs bureaux d'évaluation. En conséquence, deux rapports d'évaluation avaient été établis afin que la deuxième réunion simultanée des conférences des Parties, tenue à Genève, du 28 avril au 10 mai 2013, puisse les examiner.
41. Les bureaux du PNUE et de la FAO chargés des évaluations les ont menées en ayant pour objectif de déterminer : a) dans quelle mesure les mécanismes prévus pour améliorer la coopération et la coordination avaient pris en compte les préoccupations mondiales et répondu aux besoins spécifiques des pays en développement et des pays à économie en transition; b) dans quelle mesure les activités tendant à améliorer la coordination et la coopération avaient contribué i) à renforcer la mise en œuvre des trois conventions aux niveaux national, régional et mondial; ii) à favoriser l'adoption de directives politiques cohérentes; et iii) à accroître l'efficacité de l'appui aux Parties tendant à réduire le fardeau administratif et à optimiser l'efficacité et l'efficience de l'emploi des ressources à tous les niveaux; et c) si l'amélioration de la coordination et de la coopération entre les trois conventions avait contribué à la réalisation de leurs objectifs ultimes communs, à savoir la protection de la santé humaine et de l'environnement aux fins de l'avènement du développement durable.
42. Le rapport d'évaluation établi par le PNUE et la FAO a été présenté aux réunions extraordinaires des Conférences des Parties, tenues à Genève en 2013. Les conférences des Parties ont ultérieurement adopté une décision invitant le Secrétaire exécutif, les Parties, le PNUE, la FAO et d'autres parties prenantes à mettre en œuvre les recommandations figurant dans les rapports établis par le Secrétariat et les bureaux du PNUE et de la FAO chargés des évaluations; la décision dispose en outre que soit entreprise une évaluation indépendante des dispositions en matière de synergies pour déterminer dans quelle mesure les activités, les fonctions de gestion et les services conjoints avaient été mis en œuvre à tous les niveaux, et qu'un rapport soit présenté pour examen aux conférences des Parties lors de leurs réunions de 2017.
43. Il ressort de l'évaluation que des progrès ont été faits au niveau du Secrétariat lorsque des mécanismes ont été mis en place pour veiller à ce que les mesures synergétiques soient pérennisées grâce à une restructuration institutionnelle et à l'harmonisation des fonctions essentielles. Il convient de noter que la fusion des trois secrétariats administrés par le PNUE en un seul organe a été couronnée de succès; cet organe repose sur une structure de gestion matricielle et est sous-tendu par des procédures opérationnelles types aux fins de systématisation.
44. L'évaluation montre qu'au niveau des Parties de nombreux obstacles s'opposent à la pérennisation des acquis et qu'en ce qui concerne la création des comités interministériels nécessaires à la coopération et la coordination, seuls quelques rares progrès ont été faits.

45. Au niveau régional, il faut que les centres régionaux des conventions de Bâle et de Stockholm ainsi que les bureaux régionaux du PNUE et de la FAO s'investissent davantage dans les activités synergétiques en aidant les Parties à cette fin.
46. Au niveau mondial, la participation des secrétariats à l'initiative de l'Organisation mondiale des douanes pourrait favoriser la coopération avec les conventions, les organisations internationales et les services nationaux des douanes pour réduire le commerce illicite des produits chimiques dangereux et interdits et des déchets; cependant, seules les questions commerciales sont traitées et aucun résultat tangible n'a encore été enregistré. Un résumé des résultats et des conclusions plus détaillé figure dans le présent rapport.

Analyse fonctionnelle des éléments constitutifs du Plan d'action pour la Méditerranée

47. Lors de la dix-septième Conférence des Parties à la Convention de Barcelone, tenue à Paris (France), du 8 au 10 février 2012, les Parties contractantes ont demandé au secrétariat du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM), que le PNUE administre, de procéder à une analyse fonctionnelle des éléments constitutifs du Plan. Le PNUE a donné suite à cette demande en confiant l'analyse à la société Dalberg Global Development Advisors. Le Bureau de l'évaluation a fait partie du comité consultatif et fourni une aide en matière d'assurance de la qualité, de services contractuels et de contrôle de l'analyse.
48. L'analyse fonctionnelle avait pour objectif d'améliorer l'exécution de l'ensemble du PAM et d'accroître son efficacité opérationnelle en fournissant le moyen d'adapter le Plan aux exigences des Parties contractantes dans le domaine technique et en matière de gestion ainsi, entre autres, qu'en rééquilibrant le rapport entre les effectifs et les activités, en prenant en compte toutes les ressources disponibles y compris celles du Fonds fiduciaire multilatéral; en remédiant aux lacunes et à l'inadéquation des responsabilités des services, des définitions d'emploi et des rapports hiérarchiques et au fonctionnement d'ensemble; et à appliquer les meilleures pratiques utilisées dans le cadre d'autres programmes pour les mers régionales, notamment leurs cadres institutionnels et leurs dispositions en matière de gouvernance.
49. Il est indiqué dans l'analyse que le Plan d'action pour la Méditerranée a contribué à la maîtrise de la pollution de la mer Méditerranée. Il a surtout permis de faire en sorte que les questions d'environnement constituent l'un des thèmes de l'actualité politique, d'encourager l'adoption de législations et règlements relatifs à l'environnement et de fournir une assistance aux fins de renforcement des capacités pour la protection de l'environnement de la région.
50. Cependant, l'un des avantages comparatifs les plus importants du Plan d'action consiste en ce qu'il est le seul cadre de gouvernance environnementale dont disposent les États la région méditerranéenne. La Convention de Barcelone et ses protocoles inscrivent les éléments constitutifs du Plan d'action dans un cadre d'engagements juridiquement contraignants qui ont été fort soigneusement définis et adaptés en fonction des intérêts collectifs propres à la région. L'analyse a abouti aux principales conclusions ci-après qui sont détaillées plus loin dans le présent rapport :
51. **Les moyens de mise en œuvre doit être renforcés** – Bien que la contribution de certaines activités à la réalisation des objectifs de la Convention de Barcelone soit reconnue, dans l'ensemble on a le sentiment que les éléments constitutifs du Plan ne sont pas en mesure de favoriser la mise en œuvre.
52. **Modèle d'administration mal défini** – L'un des principaux défauts du Plan d'action pour la Méditerranée est que son administration est mal définie. Les problèmes qui se posent au quotidien à l'ensemble des éléments constitutifs du Plan sont dus en grande partie à l'absence de clarté concernant le modèle d'administration qui devrait le sous-tendre.
53. **Manque de cohésion des éléments constitutifs du Plan** – Parce que l'administration du Plan est mal définie, la cohésion de ces éléments est compromise. Ce qui caractérise actuellement les éléments du Plan c'est leur compartimentation dans la mesure où ils relèvent de la Convention de Barcelone, de ses protocoles, des plans d'action régionaux, des projets du FEM, des projets financés par l'Union européenne (qui ne cadrent pas toujours avec les priorités du Plan), et d'un nombre croissant de projets de pays des centres d'activités régionales dont les mandats diffèrent de celui du

Plan d'action en matière d'intervention régionale. Il est nécessaire de s'efforcer de parvenir à une plus grande cohésion et à plus de coopération entre les différents intervenants du Plan.

54. **La coordination et la coopération entre centres d'activités régionales demeurent un problème essentiel** – d'importants progrès sont possibles en matière d'efficacité en améliorant la coordination et les synergies entre centres d'activités régionales.

Respect des recommandations issues des évaluations

55. Entre 2008 et 2013, le Bureau de l'évaluation a mené à bien l'évaluation de 134 projets/sous-programmes, qui a abouti à 759 recommandations. Quatre-vingt-quatre évaluations (soit 63 %) correspondaient à des évaluations de projets financés par le FEM, 47 autres (soit 35 %) concernaient des projets qui n'étaient pas financés par le FEM tandis que trois autres avaient trait à l'ensemble de l'organisation. Sur les 759 recommandations formulées, 475 (soit 63 %) procédaient d'évaluations de projets financés par le FEM, 222 (soit 29 %) d'évaluations de projets non financés par le FEM et 62 (soit 8 %) d'évaluations stratégiques à l'échelle de l'organisation.
56. Dans l'ensemble, deux cent vingt-huit recommandations (soit 30 %) ont été intégralement appliquées. Il s'agit là d'une amélioration par rapport aux 21 % de recommandations suivies d'effet au cours de la période de 2006-2011, dont il avait été fait état au cours du dernier exercice biennal. Quatre-vingt-dix-huit recommandations (soit 13 %) ont été partiellement appliquées tandis qu'aucune mesure supplémentaire n'a été requise pour cent vingt-neuf recommandations (soit 17 %), soit qu'elles aient été rejetées sans justifications satisfaisantes, soit qu'elles n'aient pas relevé de la compétence du PNUE. Cent dix-neuf recommandations (soit 16 %) n'ont pas été appliquées (non-respect) tandis que 185 autres sont encore en question en attendant d'être appliquées. Le présent rapport fournit une analyse détaillée des modalités de respect des recommandations ventilées par année et par division du PNUE responsable de leur application.

Appréciation des résultats du Bureau de l'évaluation du PNUE et qualité de l'évaluation

57. Les résultats du Bureau de l'évaluation ont été jugés satisfaisants par un certain nombre d'évaluations externes indépendantes dont :
- **L'examen critique par les pairs du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation** qui, en mars 2012, concluait que « les évaluations du PNUE étaient conformes à ses normes et critères. L'évaluation est une fonction indépendante bien établie qui a gagné en importance au cours des dernières années. Le Bureau de l'évaluation est géré par un personnel spécialisé. »
 - **Évaluation du Bureau de l'évaluation du PNUE par le Bureau des services de contrôle interne**, qui en décembre 2013 concluait que « *le PNUE disposait d'un solide service d'évaluation doté d'un personnel extrêmement compétent, de procédures satisfaisantes et de ressources suffisantes. Il jouit d'une grande indépendance et le responsable de l'évaluation relève directement du Directeur exécutif.* »
 - **Jugement de la qualité des rapports d'évaluation du PNUE par le Bureau de l'évaluation indépendante du FEM.** Dans son rapport annuel le plus récent d'appréciation de l'exécution des projets (mai 2013), le FEM souligne la grande qualité constante des résultats obtenus par le Bureau de l'évaluation du PNUE. Durant toute la période au cours de laquelle il a été formellement procédé à l'examen de la qualité des évaluations du FEM (c'est-à-dire depuis 2004), le PNUE a été, plus que tout autre organisme d'exécution du FEM, celui dont le nombre de rapports d'évaluation jugés « satisfaisants », voire hautement satisfaisants, d'un point de vue qualitatif a été le plus élevé.

I. Introduction

A. Bureau de l'évaluation

58. C'est au Bureau de l'évaluation qu'il appartient, en vertu de son mandat, de procéder aux évaluations du PNUE, de les coordonner et les superviser. Ce mandat vise tous les programmes et projets du Fonds pour l'environnement, des fonds d'affectation spéciale correspondants, les contributions affectées à des fins déterminées et les projets mis en œuvre par le PNUE au titre du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Le Bureau réalise diverses évaluations et études sur la gestion, conformément aux conditions fixées par l'Assemblée générale des Nations Unies et l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du PNUE ainsi qu'aux normes et critères d'évaluation du système de Nations Unies.
59. Les activités du Bureau de l'évaluation consistent en évaluations stratégiques de grande qualité de la Stratégie à moyen terme et des sous-programmes thématiques du PNUE, en évaluations formatives du Programme de travail du PNUE, en évaluations en profondeur des projets, en évaluations des portefeuilles, en évaluations thématiques transversales et en études de la gestion. Le Bureau fournit un appui technique aux directeurs de projets et programmes qui entreprennent d'analyser les projets, sur demande, et suit de près la mise en œuvre de toutes les recommandations issues d'évaluations ayant été acceptées. Le Bureau procède à des études spéciales visant à améliorer la planification des évaluations et les méthodes et procédures de la Direction. Les directives, critères et avis pratiques concernant la planification des évaluations sont détaillés dans le manuel des programmes du PNUE et précisés dans le manuel de l'évaluation du PNUE qui peuvent être consultés sur le site Internet du PNUE (www.unep.org/eou) consacré à l'évaluation.
60. Tous les projets du PNUE, quelles que soient leurs sources de financement, sont évalués. Il existe trois grands types d'évaluation des projets :
- a. Des évaluations hautement stratégiques de grandes ampleurs dont la Stratégie à moyen terme et les sous-programmes thématiques du PNUE font l'objet. Le Bureau de l'évaluation se donne pour tâche de procéder à une évaluation complète de chaque sous-programme thématique une fois au cours du cycle quadriennal de la Stratégie à moyen terme.
 - b. Des évaluations des projets à mi-parcours et au terme de leur réalisation ou des évaluations de portefeuilles sous forme d'études sur dossier ou en profondeur;
 - c. Des études d'impact et d'influence même si à ce jour relativement peu d'études de ce type ont été réalisées.

B. Mandat et mission

61. Le présent rapport de synthèse sur les évaluations a été établi au titre de la mission du Bureau de l'évaluation du PNUE qui consiste à *favoriser l'indépendance, la crédibilité et l'utilité de la fonction d'évaluation et des évaluations du PNUE et à faire connaître l'importance des évaluations et leur intérêt pour l'apprentissage, la prise de décision et la responsabilisation.*
62. Le mandat en vertu duquel les évaluations sont réalisées est énoncé dans diverses résolutions de l'Assemblée générale et décisions du Conseil d'administration du PNUE (aujourd'hui dénommé Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du PNUE). Le Conseil d'administration a reconnu l'importance des évaluations comme un élément faisant partie intégrante du cycle de planification du programme, tout en préservant son caractère indépendant, et a prié le Directeur exécutif de continuer à affiner les méthodes d'évaluation en collaboration avec les gouvernements (décisions 75 IV, 6/13, 13/1 et 14/1) et les partenaires du système des Nations Unies. Dans sa décision 19/29, le Conseil priait aussi le Directeur exécutif de renforcer la fonction de surveillance du PNUE. Selon le bulletin du Secrétaire général sur la planification, le suivi et la mise en œuvre des programmes (ST/SGB/2000/8), qui récapitule les décisions de l'Assemblée générale sur la fonction d'évaluation, celle-ci a pour objet de faciliter l'analyse des résultats de la mise en œuvre des programmes, de déterminer la validité de l'orientation programmatique et d'indiquer s'il est nécessaire d'en changer.

C. Portée et objectifs du Rapport de synthèse

63. Le présent rapport a été établi en tant que document d'intersessions de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du PNUE et constitue une contribution, parmi d'autres, du PNUE au rapport du Secrétaire général sur les évaluations destiné à l'Assemblée générale. Il permet aux parties prenantes - gouvernements, directeurs et partenaires du PNUE – de disposer d'une évaluation des résultats des programmes et projets du PNUE au cours de l'exercice 2012-2013. Le rapport a principalement pour objet d'aider le PNUE à réfléchir sur l'exécution de son programme en lui donnant des éléments d'appréciation et des enseignements tirés de la conception et de la mise en œuvre de ces programmes et projets.
64. Le rapport repose sur des évaluations réalisées au cours de l'exercice biennal 2012-2013 et exploite des informations tirées de l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme pour la période 2010-2013, de l'évaluation de deux sous-programmes, de l'analyse d'un programme de pays (Soudan), et de l'examen de la décision relative aux synergies entre les conventions de Rotterdam, de Stockholm et de Bâle, du Plan d'action pour la méditerranée, d'une étude sur la parité et de l'évaluation en profondeur de 48 projets relevant de l'ensemble du Programme de travail du PNUE et des portefeuilles du FEM. Le rapport de synthèse sur les évaluations fait également le point en ce qui concerne l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations issues des évaluations, fait état d'évaluations externes de la fonction d'évaluation du PNUE ainsi que d'autres activités entreprises par le Bureau de l'évaluation pour appuyer les objectifs en matière d'organisation.

D. Méthode

Approche analytique

65. Le Bureau de l'évaluation procède à toutes les évaluations en consultation avec les directeurs des programmes et projets considérés pour s'assurer que les normes de l'Organisation des Nations Unies et du PNUE en matière d'évaluation soient respectées, mais aussi que les vues et préoccupations exprimées concernant les différents programmes et projets soient convenablement et fidèlement présentées. C'est la même approche qui a présidé à l'élaboration du présent rapport, tandis que les questions et problèmes se dégageant des études et consultations ont été examinés plus avant avec les divisions concernées et portés à la connaissance de toutes les divisions sous la forme d'un projet de rapport.
66. L'analyse et les conclusions figurant dans le rapport reposent sur :
- a) L'examen et la « méta-analyse » de tous les rapports d'évaluation établis durant l'exercice biennal;
 - b) L'examen des plans de mise en œuvre et des suites données par la direction aux recommandations issues des rapports d'évaluation portant sur la période 2002-2013;
 - c) Les entretiens avec le personnel du PNUE sur des questions liées aux accords-cadres de partenariat, et l'application des recommandations issues des évaluations. De plus amples informations sur les méthodes et les critères et normes en matière d'évaluation figurent plus bas à la section concernant l'analyse des résultats des projets et des enseignements tirés au cours de l'exercice biennal 2012-2013.

Les paramètres de l'évaluation

67. Le rapport repose sur l'examen et l'évaluation des principaux critères régulièrement analysés pour toutes les évaluations du fonctionnement du PNUE. Ces critères sont explicités dans les chapitres sur l'exécution des projets des évaluations réalisées durant l'exercice biennal.

Paramètres types de l'évaluation

- a) Pertinence
- b) Réalisation des objectifs et obtention des résultats
- c) Pérennisation des résultats des projets
 - Viabilité financière

- Viabilité socio-politique
 - Cadre institutionnel et gouvernance
 - Viabilité environnementale
- d) Appropriation des projets par les pays, reproductibilité et rôle incitatif des projets
- e) Réalisation des produits et des activités
- f) Facteurs influant sur l'exécution des projets
- Préparation et conception des projets
 - Planification et gestion financière
 - Gestion des projets et approche concernant leur mise en œuvre
 - Participation des parties prenantes
- g) Suivi et évaluation

II. Principales conclusions des évaluations stratégiques

68. Les conclusions des principales évaluations entreprises au cours de l'exercice biennal sont résumées plus bas.

A. Évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme

69. L'Évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme du PNUE pour la période 2010-2013 a été réalisée entre juin 2012 et janvier 2013 afin de déterminer dans quelle mesure la Stratégie avait permis de réorienter le programme du PNUE afin qu'il traite les principales questions d'environnement de portée mondiale et oriente la réforme institutionnelle connexe ayant pour objet d'assurer une exécution du programme de l'organisation plus efficace et efficiente. L'évaluation visait donc à répondre à deux principales questions : « quel » impact la Stratégie à moyen terme a-t-elle sur les programmes qu'exécute le PNUE, et « comment » influence-t-elle les mécanismes employés pour mettre en œuvre le programme.

70. L'évaluation a été axée sur quatre principaux points, à savoir : i) la pertinence stratégique de la Stratégie à moyen terme; ii) les progrès faits par le PNUE s'agissant de l'obtention des résultats et impacts prévus de la Stratégie; iii) les procédures, systèmes et structures de gestion; et iv) les ressources humaines et les mécanismes financiers contribuant à la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme.

Pertinence

71. La présente section traite de la pertinence d'ensemble de l'objectif de la Stratégie. Elle consiste en un bref résumé de cette pertinence, de sa conformité avec la vision et le mandat du PNUE et les réalisations escomptées et indique certains des obstacles à sa réalisation.

Objectif et mandat du PNUE

72. L'objectif du PNUE est « *de jouer le rôle de chef de file dans le domaine de l'environnement mondial en arrêtant les mesures en faveur de l'environnement mondial, en favorisant de façon cohérente la concrétisation de la dimension environnementale du développement durable au sein du système des Nations Unies et en étant la voix autorisée des défenseurs de l'environnement mondial* ». Cet objectif demeure le même pour la période à moyen terme.

73. Par ailleurs, le mandat du PNUE a été influencé au fil des ans par un certain nombre de résolutions et de décisions essentielles procédant des objectifs du Millénaire pour le développement², du Protocole de Cartagena³ et du Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement de capacités⁴, entre autres, qui toutes requièrent davantage du PNUE sur le plan stratégique. Des résolutions et décisions supplémentaires devront permettre au PNUE de s'atteler plus efficacement aux problèmes d'environnement qui se font jour au niveau mondial.

74. Les cinq principaux éléments du mandat du PNUE sont les suivants :

- Maintenir l'état de l'environnement mondial à l'étude;
- Faciliter et favoriser la coopération et l'action internationales;
- Donner des avis en matière de politique générale et des informations aux fins d'alerte rapide, fondés sur des données et évaluations scientifiques fiables;
- Faciliter l'élaboration, la mise en œuvre et l'évolution des normes et critères et établir des liens cohérents entre conventions internationales sur l'environnement;
- Renforcer l'appui technologique aux pays et développer leurs moyens conformément à leurs besoins et priorités.

² Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire : rapport du Secrétaire général (A/56/326), annexe

³ Décision SS.VII/1 de février 2002 sur la gouvernance internationale de l'environnement et annexe, adoptés à Cartagena

⁴ Décision 23/1 de février 2005 du Conseil d'administration du PNUE

75. Chaque sous-programme de la Stratégie à moyen terme contribue, grâce aux réalisations escomptées, produits et/ou activités qu'il prévoit, à la réalisation d'un ou plusieurs des cinq principaux éléments du mandat du PNUE, en partie en raison du fait que le mandat est si ambitieux qu'il permet de faire une place à la diversité des objectifs des sous-programmes de la Stratégie, aux réalisations escomptées et aux produits du programme de travail. Étant donné que le mandat du PNUE procède des principales décisions du Conseil d'administration et que la Stratégie à moyen terme est alignée sur ce mandat, la Stratégie est donc conforme aux principales décisions du Conseil d'administration. Elle est également conforme au mandat du PNUE en matière d'appui technologique et de renforcement des capacités tels qu'énoncés en détail dans le Plan stratégique de Bali en dépit des difficultés soulevées par sa mise en œuvre.

Atouts du PNUE

76. Les atouts du PNUE, tels qu'indiqués dans la Stratégie à moyen terme pour la période 2010-2013, sont les suivants :
- Le PNUE est, au sein de système des Nations Unies, une instance de haut niveau chargé de la politique en matière d'environnement qui participe à de nombreux conseils, partenariats et autres mécanismes inter-institutions;
 - Il favorise les approches pluridisciplinaires dans le traitement des questions d'environnement, y compris en ce qui concerne les rapports entre évolution de l'environnement, développement et bien-être humain;
 - Le PNUE a acquis une grande expérience en matière de collaboration avec les communautés scientifique et technique ainsi qu'en ce qui concerne l'interface science-politique, y compris dans le domaine de la réalisation d'évaluations intégrées de l'environnement pour faciliter le choix des priorités et la prise de décisions;
 - Le PNUE a établi de longue date des liens et constitué des réseaux avec les gouvernements et leurs ministères de l'environnement, les entités des Nations Unies, les organismes régionaux s'occupant d'environnement, les principales institutions internationales œuvrant dans ce domaine, la communauté scientifique au sens large, la société civile et le secteur privé, car il a accueilli les secrétariats de plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement et fait office d'organisme d'exécution du FEM;
 - Les liens, réseaux et partenariats établis par le PNUE lui confèrent un pouvoir de rassemblement unique grâce auquel il peut s'atteler à la totalité des questions d'environnement.
77. Pour les parties prenantes, les atouts les plus importants du PNUE sont les suivants : i) son pouvoir de rassemblement qui lui permet de susciter une volonté politique; ii) ses évaluations scientifiques qui contribuent à l'identification des nouvelles questions et constituent une interface science-politique solide; et iii) un remarquable bilan en matière d'environnement. Toutefois, c'est le pouvoir rassembleur qui a été en particulier considéré comme le plus grand atout de l'organisation, pouvoir dont le PNUE use au cours des négociations portant sur les accords multilatéraux sur l'environnement et pour constituer des groupes scientifiques tels que le GIEC et le Groupe d'experts international sur la gestion durable des ressources. Il est cependant recommandé dans l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme que le PNUE développe encore son pré carré, de façon à éviter les doubles emplois avec les autres organisations œuvrant dans des domaines similaires.

Priorités mondiales, régionales et nationales

78. Les six domaines thématiques prioritaires de la Stratégie à moyen terme correspondent bien aux problèmes d'environnement mondiaux recensés dans le quatrième rapport de la série *l'Avenir de l'environnement mondial*, aux domaines d'intervention du FEM et au septième objectif du Millénaire pour le développement. Toutefois, le lien entre l'environnement et le développement est peu développé tandis que les questions transversales, notamment celles de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la pauvreté occupent peu de place dans la Stratégie.
79. Les domaines thématiques de la Stratégie à moyen terme répondent aux priorités actuelles et nouvellement recensées en matière d'environnement telles que la biodiversité, les ressources en eau,

les changements climatiques, les substances dangereuses et la gouvernance internationale de l'environnement. La Stratégie correspond aussi étroitement aux priorités du FEM telles que définies dans ses six domaines d'intervention, notamment les initiatives concernant la biodiversité et la gestion des écosystèmes, menées à bien au titre du sous-programme Gouvernance de l'environnement, les changements climatiques (atténuation et adaptation), la gestion durable des forêts, les initiatives REDD+ inscrites dans le sous-programme Changements climatiques et enfin les initiatives concernant les produits chimiques qui relèvent du sous-programme Substances nocives et déchets dangereux. En ce qui concerne les objectifs du Millénaire pour le développement, la Stratégie à moyen terme s'intéresse à la cible A de l'objectif 7 visant à intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales, au titre du sous-programme Changements climatiques et du sous-programme Utilisation efficace des ressources, ainsi qu'à la cible B visant à réduire la perte de biodiversité au titre des sous-programmes concernant la gestion des écosystèmes et les changements climatiques.

80. Il ressort de l'évaluation que l'influence du PNUE doit se faire sentir au niveau national pour que les principaux éléments de ses sous-programmes soient exécutés, aux fins notamment du renforcement des capacités, de la mise en œuvre des projets pilotes et de la fourniture d'un appui durable aux pays. L'évaluation souligne aussi qu'il importe de collaborer davantage avec les partenaires pour que les activités prévues par la Stratégie à moyen terme aient un plus grand impact, pour favoriser l'adoption de mesures et garantir le succès des interventions aux niveaux régional et national. Les sous-programmes concernant les changements climatiques, les catastrophes et les conflits, la gouvernance de l'environnement, la gestion des écosystèmes et les substances nocives et les déchets dangereux prévoient une ou plusieurs réalisations escomptées et/ou des produits au titre du programme de travail susceptibles d'interventions au niveau national, tandis que d'importants projets relevant de sous-programmes intéressent les niveaux régional et/ou national. La participation directe des pays suppose toutefois un type d'intervention prévoyant des programmes de pays, comme dans le cas du sous-programme Catastrophes et conflits, entrepris notamment en République démocratique du Congo, au Soudan et en Afghanistan. Les principaux programmes de pays doivent permettre de vérifier et de démontrer, sur place, le bien fondé des concepts et outils que le PNUE promeut, et fournir un appui durable et solide aux pays afin d'influer sur les politiques et institutions.
81. En outre, étant donné que le PNUE dispose de compétences et de moyens techniques que n'ont pas d'autres organismes des Nations Unies, il serait préférable qu'il exploite ces atouts pour renforcer les partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies et des organismes bilatéraux pour que ceux-ci recourent à ses compétences et avis, ce qui lui conférerait en retour une plus large audience et donnerait ainsi plus de poids à ses messages au niveau national.

Accords multilatéraux sur l'environnement

82. La Stratégie à moyen terme s'accorde bien avec les Accords multilatéraux sur l'environnement et souligne la nécessité de collaborer davantage avec les secrétariats de ces Accords afin de traiter de manière cohérente les questions d'environnement de fond, selon que de besoin. Grâce à diverses activités de son programme, le PNUE assure des services utiles aux Accords multilatéraux sur l'environnement en usant de son pouvoir de rassembleur aux fins d'élaboration des accords et des négociations s'y rapportant, en appuyant les réseaux scientifiques (tels que le GIEC et le Groupe d'experts international sur la gestion durable des ressources) ainsi qu'en favorisant les partenariats stratégiques. On constate cependant que les liens entre la Stratégie à moyen terme et la Convention sur les espèces migratrices et la CITES, qui sont des Accords multilatéraux sur l'environnement gérés à partir du PNUE, doivent se voir accorder plus d'importance dans les sous-programmes de la Stratégie. En mettant à profit le pouvoir de rassemblement du PNUE, la Stratégie à moyen terme devrait mettre davantage l'accent sur des approches à l'échelle du système privilégiant la convergence et la coopération au titre des Accords. La recommandation figurant dans l'évaluation du sous-programme relatif à la gouvernance de l'environnement, réalisée par le Bureau de l'évaluation du PNUE, préconisant une stratégie mieux centrée sur la gouvernance de l'environnement permettrait, entre autres, de traiter le problème de la compartimentation des

Accords et des doubles emplois et d'orienter leur mise en œuvre aux niveaux mondial, national et régional.

Efficacité et effets

Efficacité

83. Pour évaluer l'efficacité, on s'est intéressé à l'obtention de résultats immédiats – le nombre de résultats pouvant réalistiquement être atteints à l'issue d'une période de mise en œuvre de deux ans, et les progrès accomplis à divers stades intermédiaires – et aux conditions transitoires entre résultats et effets qu'il convient d'établir pour pouvoir obtenir les effets souhaités. L'évaluation des effets, par ailleurs, a porté sur la mesure dans laquelle les interventions du PNUE auraient induit un changement fondamental et durable dans les conditions de vie des populations et leur environnement.
84. Il a été difficile de tirer des conclusions, en ce qui concerne l'efficacité du PNUE, faute d'un cadre satisfaisant à l'aune duquel évaluer les résultats, du fait du caractère disparate des éléments de preuve en matière d'obtention de résultats, en l'absence de données propices à l'évaluation, et du fait que l'évaluation n'a pas permis de rassembler suffisamment d'informations sur la qualité et l'utilisation des produits menant aux résultats. Toutefois, l'évaluation a permis de tirer quelques conclusions prudentes quant à l'efficacité. Le PNUE a obtenu des résultats satisfaisants au cours de l'exercice biennal 2010-2011 pour les six sous-programmes, comme l'attestent des projets ayant déjà contribué à l'élaboration et à l'adoption de politiques et pratiques améliorées. Il semblerait que les efforts du PNUE en matière de production de connaissances scientifiques, de fourniture d'orientations politiques et de rassemblement des parties prenantes, pour favoriser l'action internationale, aient été particulièrement efficaces.
85. Grâce au **sous-programme Changements climatiques**, le PNUE a conçu et développé des moyens ayant permis de mettre au point des plans et des mesures d'adaptation dans de nombreux pays et pour diverses parties prenantes; dans certains cas, ce surcroît de moyens a permis la mise au point de plans d'adaptation et de mesures de prévention qui ont été incorporés aux plans et politiques de développement national. L'appui du PNUE a également contribué au développement des moyens permettant de prendre des décisions judicieuses en matière de noir de carbone, de sources d'énergie non polluantes et de technologies de remplacement, ainsi qu'à la mobilisation de fonds destinés à des projets concernant les énergies propres. Cela a eu pour effet d'amener les pays à faire des choix avisés en matière de politiques, de technologies et d'investissements.
86. Le **sous-programme Catastrophes et conflits** a amené les décideurs à prendre conscience des rapports existant entre l'environnement, les conflits et les catastrophes et à les comprendre. Les stratégies et la planification dans les pays touchés ont bénéficié de cette prise de conscience qui a eu une incidence sur l'élaboration de politiques et de cadres réglementaires propices à une gestion viable de l'environnement. Plusieurs pays ayant connu des catastrophes ont intégré des impératifs et priorités concernant l'environnement à leurs plans de relèvement ou même conçu des stratégies de restauration de l'environnement avec l'appui du PNUE. Le PNUE a également contribué au renforcement des organismes s'occupant d'environnement dans les pays où sa présence est ancienne.
87. Au titre du **sous-programme Gestion des écosystèmes**, des outils et des méthodes de gestion et d'évaluation ont été conçus et expérimentés sur différents écosystèmes afin que puisse être justifiée l'incorporation d'une approche écosystémique à la planification nationale. Le PNUE a également aidé les gouvernements à utiliser ces outils et méthodes, à concevoir des indicateurs permettant d'évaluer la biodiversité au titre du cadre d'indicateurs de la biodiversité mondiale de la CDB et a conçu et expérimenté des outils et méthodes favorisant une gestion intégrée de plusieurs zones marines et côtières pilotes. Il a également contribué à la création de zones marines protégées déterminées. Le Sous-programme a favorisé l'intégration de méthodes de gestion des écosystèmes à la planification du développement et de l'économie en renforçant les capacités et en appuyant la constitution d'un ensemble de parties prenantes capables d'intégrer l'économie à la conservation de la biodiversité et la biodiversité et les écosystèmes à l'économie. Le PNUE a également cherché à fournir aux décideurs des informations scientifiques fiables provenant de sources indépendantes sur

l'état de la biodiversité et des services écosystémiques et leur valeur. Malgré les importants progrès faits en matière de produits et de résultats immédiats, des difficultés ont nui à l'obtention des réalisations escomptées au titre du sous-programme, notamment en matière d'adhésion aux méthodes de gestion de l'environnement ainsi qu'à leur adoption et intégration au niveau national.

88. La contribution la plus importante du **sous-programme Gouvernance de l'environnement** a été le fait qu'il a contribué à appeler l'attention des États et des organisations intergouvernementales sur les nouvelles questions juridiques et de politique générale, ce qui a abouti à des initiatives concernant les droits humains et l'environnement, les moyens des pays en matière de négociation des accords multilatéraux sur l'environnement, la formation des personnels du secteur judiciaire et le respect et l'application au niveau national des législations et accords internationaux sur l'environnement. Avec l'appui du PNUE, de nombreux gouvernements ont élaboré des propositions de politique générale et des législations et ont même pris des mesures pour concevoir de nouvelles législations, renforcer celles qui existent déjà et intégrer certains aspects de l'environnement aux législations sectorielles. De plus, le PNUE a collaboré aux activités des équipes de pays des Nations Unies et a renforcé les éléments « environnement » des programmes relevant de l'initiative « Unis dans l'action » et des plans-cadres des Nations Unies pour le développement. Le sous-programme Gouvernance de l'environnement a également contribué à rendre le système des Nations Unies plus cohérent; cependant, il aurait été préférable que le PNUE collabore avec le mécanisme de coordination interinstitutions des Nations Unies. Le PNUE a également contribué à la conception et à la formulation des Accords multilatéraux sur l'environnement, et notamment à l'actualisation des évaluations et des indicateurs, a fourni des avis techniques et a renforcé les capacités aux fins de mise en œuvre des Accords et il a aidé les secrétariats à préparer les ordres du jour des réunions, et à faire en sorte que les principales questions recensées par le PNUE soient traduites dans les programmes de travail des Accords. Cependant, il aurait été possible de faire davantage de progrès s'agissant des synergies entre Accords multilatéraux sur l'environnement en matière de politiques et de pratiques et de facilitation de la mise en œuvre des Accords.
89. Le sous-programme **Substances nocives et déchets dangereux** a permis de développer les moyens des États en matière de gestion des produits chimiques et des déchets dangereux grâce à la production et à la diffusion de matériels, outils et méthodes de formation et de documents d'orientation. Ce Sous-programme a aussi permis de faciliter l'accès aux financements nécessaires à la gestion des produits chimiques au niveau des pays et a contribué à l'adoption et au renforcement, au niveau national, des politiques, stratégies et infrastructures de gestion des produits chimiques nocifs et des déchets dangereux de manière écologiquement rationnelle dans plusieurs pays. Le PNUE a aussi développé les connaissances des parties prenantes sur les substances nocives et les déchets dangereux et aidé dans une large mesure à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de systèmes de contrôle de substances dangereuses suscitant des préoccupations au niveau mondial telles que le mercure et le plomb. En outre, ses initiatives ont favorisé la consolidation des Accords multilatéraux sur l'environnement concernant les produits chimiques et les déchets comme l'atteste l'amélioration du mécanisme de surveillance de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.
90. Grâce au **sous-programme Utilisation efficace des ressources et modes de consommation et de production viables**, le PNUE a développé les connaissances scientifiques dans le domaine de l'utilisation efficace des ressources et de la consommation et de la production viables, à l'aide notamment du Groupe d'experts international sur la gestion durable des ressources. Ce sous-programme a influencé la formulation des politiques et la prise de décisions et a notamment facilité l'adoption de stratégies régionales en matière d'utilisation efficace des ressources et de consommation et de production viables, l'élaboration de plans d'action nationaux dans ce domaine et l'intégration de ces deux domaines aux plans de développement national de plusieurs pays. Les diverses activités au titre de l'économie verte ont contribué aux progrès des politiques internationales et nationales concernant l'utilisation efficace des ressources, tandis que trois pays ayant bénéficié de services consultatifs du PNUE en matière d'économie verte l'ont intégrée à leurs plans de développement. Le sous-programme Utilisation efficace des ressources a fait prendre conscience au secteur privé de la nécessité d'accroître ses investissements dans ce domaine même si

les éléments de preuve disponibles, s'agissant de l'importance des investissements des entreprises dans les méthodes de production favorisant l'utilisation efficace des ressources, étaient insuffisants. Il en va de même en ce qui concerne l'évolution des consommateurs vers des modes de vies viables; le PNUE a fourni des services consultatifs à des pays pilotes dont certains ont entrepris d'intégrer des critères relatifs à la viabilité dans leurs politiques d'achat; cependant, l'on ne dispose pas de suffisamment d'éléments d'appréciation indiquant que les consommateurs privilégient les articles produits en utilisant plus efficacement les ressources.

91. L'Évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme n'a pas permis de déterminer dans quelle mesure le PNUE avait réussi à intégrer efficacement les considérations sexospécifiques, faute d'avoir inscrit dans sa Stratégie pour la période 2010-2013 et dans son Programme de travail pour 2010/2011 des objectifs concernant l'égalité entre les sexes, et d'avoir prévu comment communiquer les progrès enregistrés au titre du programme. Toutefois, il est noté dans l'évaluation que les mesures prises, pour améliorer la gestion de la question de la parité, en se fondant sur les résultats, inscrites dans la conception et la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme pour 2014-2017, et du Programme de travail pour 2015-2015, avaient été satisfaisantes.

Perspectives en matière d'effets

92. L'Évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme a permis de déterminer les conditions et facteurs pouvant transformer les résultats immédiats en effets intermédiaires et contribuer en outre aux incidences à long terme sur l'environnement. Dans l'Évaluation il est établi une distinction entre les facteurs externes, sur lesquels le PNUE pourrait chercher à exercer une influence (facteurs producteurs d'effets), et les conditions indépendantes du PNUE (hypothèses).
93. Les principales **hypothèses** indépendantes du PNUE recensées sont les suivantes : stabilité politique et sécurité; dotation des organismes gouvernementaux et des organisations internationales en ressources humaines satisfaisantes, et compétitivité économique des énergies renouvelables. L'instabilité politique pourrait réduire la probabilité pour que le PNUE parvienne à modifier durablement la situation, notamment dans des pays au sortir de crises, catastrophes et conflits où le sous-programme Catastrophes et conflits est mis en œuvre. Lorsque la sécurité se détériore, le nombre d'endroits où les équipes et partenaires du PNUE peuvent continuer à œuvrer sans que la vie des personnes soient mise en danger se réduit, tandis que l'instabilité politique peut se traduire par le limogeage des personnes avec lesquelles le PNUE a établi une relation de confiance. Il est nécessaire de disposer de ressources humaines satisfaisantes pour que l'amélioration des moyens se traduise par un véritable changement; cependant, les effectifs des personnels des pays bénéficiant d'une aide, notamment du sous-programme Catastrophes et conflits, sont habituellement insuffisants alors que la rotation du personnel est généralement rapide. S'agissant des sous-programmes Changements climatiques et Utilisation efficace des ressources, il est une hypothèse importante qui consiste à chercher à savoir si les énergies renouvelables pourraient être économiquement compétitives. Toutefois, les fluctuations du coût des énergies renouvelables influent sur l'adoption des technologies vertes.
94. Les principaux **facteurs ayant un effet** sont la pérennisation du financement; les partenariats et les réseaux exerçant un effet de levier sur les travaux du PNUE; une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement du public; l'acceptation par les gouvernements d'instruments juridiquement contraignants en matière de lutte contre les changements climatiques; l'adoption par les gouvernements du cadre décennal de programmations concernant les modes de consommation et de production viables et leur adhésion à la notion d'économie verte. Le PNUE a contribué à l'identification des principaux facteurs produisant des effets.
95. Un financement à long terme est nécessaire pour que les pays puissent traiter les questions d'environnement alors que la mobilisation des ressources financières au niveau national est souvent déficiente car l'environnement n'est pas considéré comme une priorité, en particulier dans les pays touchés par des catastrophes et des conflits. En outre, il est généralement difficile d'avoir accès aux fonds internationaux. Le PNUE collabore avec le secteur privé pour attirer d'autres investissements et ressources financières en facilitant l'accès des pays aux sources de financements et en leur donnant les moyens pour ce faire. Le PNUE sait également que les partenariats et les réseaux jouent

un rôle important en ce qui concerne le développement de ses activités et il collabore avec d'autres organismes des Nations Unies, des institutions internationales, des ministères, autres que les ministères de l'environnement, les milieux intellectuels et universitaires, la société civile et le secteur privé. La mesure dans laquelle les partenariats parviennent à orienter les effets des activités du PNUE varie selon les sous-programmes.

96. La communication avec le public est un facteur important qui accroît la confiance accordée au PNUE et modifie les attitudes et comportements individuels, mais aussi qui permettra d'exercer un minimum de pression sur les gouvernements et le secteur privé. À cet effet, la communication et la vulgarisation font partie intégrante des sous-programmes du PNUE, notamment les sous-programmes concernant les changements climatiques et l'utilisation efficace des ressources. L'adhésion des gouvernements au concept d'économie verte est un facteur auquel le sous-programme Utilisation efficace des ressources a particulièrement contribué en intégrant ce concept au mécanisme de prise de décisions aux niveaux international et national.
97. Un facteur particulièrement important pour le sous-programme Changements climatiques serait que les gouvernements s'accordent sur un instrument juridiquement contraignant pour faire face à ces changements. C'est pourquoi le PNUE suit de près les négociations dans ce domaine et y participe activement car leurs résultats auront d'importantes incidences sur l'adhésion des pays aux activités du PNUE en matière d'atténuation des changements climatiques. S'agissant du sous-programme Utilisation efficace des ressources, grâce aux travaux du PNUE, les gouvernements ont adopté le cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production viables qui est le seul cadre intergouvernemental en matière d'utilisation efficace des ressources.

Méthodes, systèmes et structures de gestion

Planification du programme, portefeuille de projets et Stratégie à moyen terme

98. Les projets sont le principal moyen de concrétiser les réalisations escomptées définies dans la Stratégie à moyen terme. Celle-ci ainsi que les Programmes de travail ont été conçus alors que le PNUE disposait déjà d'un portefeuille de projets épais et nourri; les cadres programmatiques ont été le principal outil ayant permis de faire correspondre les projets existants avec les nouvelles réalisations escomptées et les produits du Programme de travail, et de recenser les nouvelles initiatives en matière de projets. Cependant, les cadres programmatiques n'ont pas tenu leurs promesses s'agissant de la gestion axée sur les résultats, lors de la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme, pour diverses raisons, la plus importante d'entre elles étant le fait qu'aucun rapport de causalité détaillé et cohérent n'a été établi entre les réalisations escomptées et les produits du programme de travail et les projets devant permettre leur obtention. Pour chaque sous-programme une approche quelque peu différente a été adoptée pour définir les cadres programmatiques et les concepts sous-tendant les projets, certains de ceux-ci ayant été conçus comme des projets cadres, ou portant sur des domaines, tandis que d'autres consistaient davantage en projets distincts à part entière. Certains projets en cours ne correspondaient pas vraiment aux concepts sous-tendant les cadres programmatiques, approuvés de sorte qu'ils ont été remisés dans un vague cadre programmatique ou poursuivis hors du cadre des résultats et du système de suivi axé sur les résultats. Il est également apparu que les cadres programmatiques étaient dépourvus de la souplesse habituellement nécessaire à une planification efficace axée sur des résultats, les enseignements tirés et l'évolution des conditions.

Gestion des Programmes

99. Le PNUE s'est employé à consolider son système de gestion des programmes, grâce en particulier à la mise au point d'une version révisée et élargie de son Manuel des programmes. La révision du Manuel a débuté en 2009, mais la version révisée n'a été publiée qu'en 2012, ce qui signifie qu'entre-temps aucun cadre solide n'existait pour gérer les programmes. Cependant par ailleurs, de nombreux enseignements tirés de la mise en œuvre des versions révisées des programmes ont été incorporés au Manuel. Au niveau des divisions, les plans de travail constituent un élément potentiellement important mais sous-utilisé du système de gestion des programmes du PNUE.

Suivi des programmes et rapports correspondants

100. Le suivi de la Stratégie à moyen terme et du Programme de travail est effectué à deux niveaux principalement : suivi des progrès accomplis pour concrétiser les réalisations escomptées de la Stratégie à moyen terme et suivi des produits résultant effectivement du Programme de travail et des projets. Le troisième niveau du suivi de l'exécution des programmes est celui de leurs effets qui font l'objet d'évaluations réalisées après coup. Il existe également deux systèmes parallèles de suivi, à savoir, le système intégré de suivi à l'échelle du système des Nations Unies et le système PIMS (Project Information Management System) qui est propre au PNUE. Tandis que le premier système est axé sur le suivi des résultats aux niveaux des produits, de sorte qu'il est de plus en plus anachronique en ce qui concerne la gestion axée sur les résultats, eu égard aux cadres des résultats actuel du PNUE, le PIMS joue actuellement un rôle essentiel pour ce qui est du suivi des progrès accomplis dans la réalisation des projets et de l'établissement des rapports correspondants, car il permet d'enregistrer et d'analyser les informations sur les progrès tendant à l'obtention des produits du Programme de travail et à la mise en place des jalons prévus au titre des projets.
101. Les rapports sur l'exécution du Programme ne cessent de s'améliorer alors que l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme conclut qu'ils ont encore deux grands points faibles, à savoir, premièrement, le fait que les réalisations signalées au niveau des résultats reposent sur des indicateurs de réalisations escomptées peu fiables alors que ceux-ci correspondent à des réalisations bien trop ambitieuses. Deuxièmement, le fait que dans l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie à moyen terme l'on considère comme inappropriée la façon dont on utilise, dans les rapports sur l'exécution du Programme, les voyants du système PIMS pour agréger les informations sur les produits jalons au niveau des réalisations escomptées. La version révisée du Manuel des programmes du PNUE offre une base solide pour améliorer les indicateurs concernant les résultats et les produits, une fois associée à des réalisations escomptées plus réalistes, elle devrait permettre de concevoir des indicateurs de réalisations escomptées plus réalistes.
102. Il semble qu'actuellement le suivi des contributions des divisions et les rapports en faisant état s'inscrivent dans le droit fil du mécanisme d'exécution des projets. Il s'ensuit qu'une bonne partie de l'activité du PNUE n'est soumise ni à un contrôle ni à un processus d'approbation approprié faute de s'inscrire dans des projets.

Responsabilité et autorité

103. L'adoption d'une « approche matricielle » avait pour objet de fournir un nouveau cadre régissant l'attribution des responsabilités et de l'autorité, aux fins de réalisation de la Stratégie à moyen terme, transcendant la compartimentation qui caractérise traditionnellement le système des divisions. Il ressort toutefois de l'évaluation que l'approche actuelle de la gestion ne définit pas clairement les pouvoirs et les responsabilités; la gestion « matricielle » implique que le personnel du PNUE est soumis à une double subordination, à savoir, aux chefs de division/service/groupe pour le déroulement au jour le jour des activités, et aux coordonnateurs des sous-programmes pour la programmation. Dans les faits, cette double subordination n'a pas été instituée, de sorte que l'on se trouve dans la situation où les coordonnateurs des sous-programmes sont investis d'une importante responsabilité pour la réalisation des sous-programmes alors qu'ils ne disposent d'aucune autorité qui leur permettrait de coordonner et de faciliter ces sous-programmes. Il a été procédé à un certain nombre d'ajustements pour simplifier et clarifier les dispositions en matière de responsabilité mais d'autres modifications sont encore nécessaires.

Présence stratégique du PNUE et rôle des Bureaux régionaux

104. Les bureaux régionaux ont un rôle déterminant à jouer dans l'exécution de la Stratégie à moyen terme et le Programme de travail, notamment en ce qui concerne les priorités régionales et nationales recensées dans le Plan stratégique de Bali. Actuellement, leur rôle en la matière consiste surtout en la fourniture de services d'appui aux divisions qui consistent en l'établissement de liaisons et de contacts aux niveaux national et régional. Bien que le PNUE ait réalisé de grandes avancées dans la mise en place de l'approche « Un seul PNUE » ainsi que dans la coordination et la promotion de la mise en œuvre cohérente des sous-programmes aux niveaux régional et national, il est encore

possible d'améliorer la communication et la collaboration entre divisions et bureaux régionaux et de mettre ceux-ci à même de participer davantage à la planification de la Stratégie à moyen terme.

Gestion des ressources humaines et mobilisation des ressources

105. Conformément à l'objectif du PNUE qui est de se doter d'un personnel hautement qualifié, aux nombreuses compétences et mobile qui soit efficace et intègre au plus haut point, l'on considère dans la Stratégie à moyen terme que la gestion des ressources humaines et la mobilisation des ressources sont deux mécanismes institutionnels revêtant la plus grande importance qu'il convient de mettre en place pour atteindre les objectifs du PNUE. L'adoption du nouveau cadre de programmation s'est accompagnée de la restructuration de la gestion financière et de l'administration; les Sections des services internes, de l'assurance de la qualité et de la mobilisation des ressources ont été la cheville ouvrière de la gestion et de l'administration du PNUE nécessaire à la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme.
106. À quelques rares exceptions près, le PNUE a exécuté son Programme de travail à l'aide des ressources humaines dont il disposait déjà. Les Divisions technologie, industrie et économie, de la coopération régionale et de la mise en œuvre des politiques environnementales sont dotées chacune de près 20 % du personnel du PNUE tandis que les Divisions de l'alerte rapide et de l'évaluation, du droit de l'environnement et des conventions relatives à l'environnement et de la communication et de l'information disposent de 9, 7 et 4 %, respectivement, du personnel. Le Bureau des opérations a été consolidé en 2009 lorsque ses effectifs sont passés de 37 à 63 personnes grâce au transfert des fonctions financières et administratives de l'ONUN à la Section des services internes du PNUE. Cependant, depuis lors l'effectif du Bureau des opérations a été ramené à 56 personnes. Le renforcement de la présence du PNUE au niveau régional est principalement intervenu grâce à la création de divers bureaux de liaison.
107. La représentation géographique et la parité hommes-femmes sont d'importants éléments pris en considération pour le recrutement des ressources humaines. Si la parité hommes-femmes est plutôt en bonne voie, dans la mesure où les femmes représentent 59 % de l'ensemble du personnel du PNUE (et 55 % des administrateurs des classes P1 à P3, alors qu'au rang de directeur leur effectif a augmenté de plus de 6 % depuis 2010), la représentation géographique n'est pas équilibrée. Le personnel du PNUE est originaire de 117 pays et la majorité des administrateurs sont des ressortissants des États-Unis d'Amérique, du Kenya et du Royaume Uni. Les possibilités de promotion au sein du PNUE sont également limitées. Au cours de la période 2008-2012, le nombre de fonctionnaires promus a régulièrement baissé chaque année, passant de 70 à 33.
108. Il n'y a pas eu d'évolution importante en ce qui concerne la gestion du personnel. Celui-ci est toujours recruté par les divisions dont les directeurs demeurent au sommet de la hiérarchie détenteurs d'une solide autorité. Toutefois, le personnel peut collaborer aux sous-programmes qui relèvent de plusieurs divisions grâce au système matriciel. Il répartit généralement son temps entre deux ou plusieurs sous-programmes, sauf dans le cas des personnels de la Division technologie, industrie et économie et de la Division du droit de l'environnement et des conventions relatives à l'environnement qui se consacrent habituellement à la mise en œuvre d'un seul sous-programme. La répartition des ressources humaines entre sous-programmes a dans certains cas été artificielle, en fonction, souvent, de critères budgétaires, et a parfois pâti de la tendance des divisions à associer leur personnel aux sous-programmes qu'elles pilotent. La structure matricielle de la Stratégie à moyen terme a permis de développer la coopération et la coordination entre divisions dans une certaine mesure, mais l'approche « Un seul PNUE » est encore largement ignorée tandis que le système matriciel est perçu comme étant trop étroitement lié à la direction des divisions. La rivalité entre divisions, le peu de confiance existant entre le Bureau des opérations et les divisions et le fait que certains fonctionnaires de haut rang soient considérés comme de mauvais gestionnaires affectent le moral du personnel du PNUE.
109. Le perfectionnement du personnel n'a pas été systématique faute de disposer de ressources suffisantes, et, en dépit du vif intérêt porté à cette question par le Cabinet du Directeur exécutif, elle s'est vu attribuer un faible degré de priorité lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme. Une équipe stratégique de mise en œuvre a été créée pour rédiger une

stratégie en matière de formation et d'apprentissage à l'intention du PNUE et des Accords multilatéraux sur l'environnement qu'il administre; lorsque cette équipe a été dissoute, au début de 2010, aucun personnel n'a été désigné pour mener plus avant cette tâche et la Stratégie en est resté à l'état de projet. Malgré cette carence, la Section de l'assurance de la qualité du Bureau de l'évaluation a entrepris de former à la gestion axée sur les résultats en 2011-2012, ce qui a contribué à la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme et a permis au personnel d'assister à plusieurs stages de formation dispensés par le Groupe du perfectionnement et de la formation du personnel de l'ONUN.

Mobilisation, allocation et gestion des ressources

110. La Stratégie à moyen terme tend à être une plateforme crédible de mobilisation des ressources aux fins de ses objectifs et de ses cadres stratégiques/programmatiques. Parallèlement à la rédaction de la Stratégie, le PNUE a entrepris de concevoir un cadre commun de mobilisation des ressources que les évaluateurs considèrent comme une base utile au PNUE pour que ses initiatives en matière de collecte de fonds soient cohérentes et souples. Dans l'ensemble, le personnel du PNUE s'est adapté sans difficulté au nouveau modèle en cherchant des cofinanciers et des partenaires, mais aussi, dans certains cas, en déployant ses moyens au maximum. Les directives en matière de mobilisation des ressources soulignent aussi la nécessité de stabiliser et d'élargir la base des ressources aux fins de mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme et d'adopter une approche fondée sur le programme conforme aux priorités thématiques de la Stratégie. Le personnel a également compris que la nécessité de mobiliser des fonds pour mettre en œuvre la Stratégie et de renoncer aux programmes, dont la réalisation dépendait des contributions des donateurs, importait au plus haut point pour la mise en œuvre de la Stratégie.
111. Le PNUE a souffert de la réduction de ses ressources financières, d'un montant de 21 millions de dollars des États-Unis en 2010-2011, alors qu'elles avaient augmenté au cours de la période 2006-2009. L'importante réduction de l'appui financier fourni par l'Italie et l'Espagne n'a été que partiellement compensée par l'accroissement des contributions de l'Allemagne, des États-Unis, de la Suède et de la Finlande. En dépit de l'intention d'augmenter les contributions volontaires au Fonds pour l'environnement afin que le PNUE puisse mener ses activités normatives et en matière d'orientation, entre autres, les ressources du Fonds ont diminué de 9 %. Il existe des différences entre sous-programmes en ce qui concerne leur capacité à obtenir des financements. Alors que le sous-programme Changements climatiques a permis de mobiliser plus de fonds qu'il n'était prévu, les sous-programmes Substances nocives et déchets dangereux, Catastrophes et conflits, et en particulier le sous-programme Gouvernance de l'environnement ont pâti d'un grave manque de ressources. Cela pourrait s'expliquer par leur caractère trop ambitieux, l'inefficacité des efforts en matière de collecte de fonds ou des retards dans la réception des fonds. Les contraintes budgétaires ont vraisemblablement nui à l'efficacité du PNUE, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des activités au niveau des pays.
112. Le fait que le PNUE dépende de ressources extrabudgétaires, dont celles du Fonds pour l'environnement mondial, est avéré mais n'est source de préoccupation que pour certains sous-programmes. Dans le cas des sous-programmes Substances nocives et déchets dangereux et Changements climatiques, on considère que les fonds extrabudgétaires pour la période 2010-2011 ont été suffisants. Cependant, le personnel chargé des évaluations de l'environnement et d'autres travaux normatifs indique avoir connu certains problèmes pour communiquer avec les donateurs. Certains sous-programmes et certaines divisions anticipent plus que d'autres lorsqu'il s'agit de rechercher des fonds. Ainsi, le sous-programme Catastrophes et conflits a été le seul à concevoir une stratégie de mobilisation des ressources. Il est souvent indiqué dans les documents du PNUE que l'insuffisance et l'imprévisibilité des ressources (dues à la crise financière, ainsi qu'à la difficulté d'obtenir des financements durables, etc.) constituent l'un des principaux risques pour la mise en œuvre de la Stratégie à moyen terme. Les stratégies retenues pour atténuer la gravité de ce problème ont consisté à concevoir des stratégies de collecte de fonds visant plusieurs parties prenantes, à instaurer une étroite coopération avec des partenaires œuvrant dans les pays, à sensibiliser très tôt les donateurs et à faire prendre davantage conscience de l'importance des travaux normatifs.

113. L'allocation des ressources du Fonds pour l'environnement destinées à financer des dépenses autres que les dépenses de personnel pour chaque sous-programme correspond à la répartition des postes du Fonds pour l'environnement. Les ressources des fonds d'affectation spéciale et les ressources affectées à des fins déterminées sont au contraire allouées en fonction des accords signés avec les donateurs et de considérations stratégiques telles que la capacité de certains sous-programmes à obtenir davantage de ressources extrabudgétaires que d'autres. Le montant estimatif des ressources allouées aux budgets du Programme de travail pour les exercices 2010-2011 et 2012-2013 ne diffère pas beaucoup du montant des ressources allouées aux sous-programmes. Toutes les ressources du PNUE sont d'abord allouées aux sous-programmes avant de l'être aux divisions y prenant part. Toutefois, contrairement aux attentes, cette nouvelle logique en matière de financement n'a pas permis par elle-même de surmonter les contrastes entre divisions et les sous-programmes ne sont pas considérés comme l'élément déterminant, en dernier ressort, de la répartition des ressources.
114. Il ressort de l'analyse de la ventilation des ressources par division au cours des quatre derniers exercices biennaux (2006-2013) que certaines divisions, telles que les Divisions Technologie, Industrie et Économie, de la coopération régionale et de la mise en œuvre des politiques environnementales ont été celles qui ont bénéficié le plus de l'adoption du nouveau cadre, s'agissant de l'allocation des ressources, tandis que les Divisions de l'alerte rapide et de l'évaluation, du droit de l'environnement et des conventions relatives à l'environnement, et de la communication et de l'information du public ont été moins bien lotis. Cela tient au fait que les Divisions technologie, industrie et économie et de mise en œuvre des politiques environnementales jouent un rôle prépondérant dans cinq des six sous-programmes. Le pouvoir de décision, en ce qui concerne l'allocation des ressources dans le cadre des sous-programmes, appartient en dernier ressort au Directeur de la division chef de file. De plus, les divisions chefs de file des sous-programmes et les coordonnateurs des sous-programmes ne disposent d'aucun moyen pour surveiller l'utilisation des fonds par les divisions à l'exception de la leur, une fois les ressources réparties entre divisions, de sorte que dans l'ensemble on manque d'informations en ce qui concerne l'allocation des ressources au sein d'un sous-programme.
115. Les divisions sont encore au cœur de la gestion des ressources du PNUE. Bien que l'action des coordonnateurs des sous-programmes s'exerce sur plusieurs divisions, ils n'ont aucun pouvoir en ce qui concerne les ressources humaines et financières, de sorte que leur influence ne se fait sentir que dans la mesure où il s'agit de faire en sorte que l'allocation des ressources corresponde aux priorités des sous-programmes. Les états financiers du PNUE sont vérifiés tous les deux ans par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, tandis que le Bureau des services de contrôle interne procède aux audits au niveau régional et des projets. Il ressort de l'examen du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) que les recommandations en matière d'audit sont suivies par la direction du PNUE. Dans l'ensemble, les donateurs exhortent le PNUE à se préoccuper davantage de la rentabilisation des dépenses car le PNUE ne semble guère maîtriser les dépenses administratives ni réaliser des économies sur ses achats.
116. Un certain nombre de recommandations sont issues de l'évaluation auxquelles la direction a entrepris de donner suite officiellement. Leur mise en œuvre fera l'objet d'une évaluation officielle en bonne et due forme.

B. Évaluation du sous-programme Catastrophes et conflits

117. Entre septembre 2011 et août 2012, le Bureau de l'évaluation du PNUE a procédé à l'évaluation du sous-programme Catastrophes et conflits pour la période 2006-2011. L'objectif de ce Sous-programme est d'améliorer la gouvernance et la gestion de l'environnement afin de réduire les risques de catastrophes, de mieux réagir en cas de situation d'urgence présentant un danger pour l'environnement, de prévenir les conflits, de consolider la paix et d'aider à la remise en état de l'environnement dans les pays bénéficiant d'une aide. L'évaluation visait à déterminer la pertinence stratégique du Sous-programme et à apprécier les résultats auxquels il a abouti ainsi qu'à analyser les facteurs et processus ayant une incidence sur ces résultats dans les quatre domaines d'intervention qui sont les siens : évaluation de l'environnement et remise en état de l'environnement à l'issue de crises, coopération dans le domaine de l'environnement aux fins de

consolidation de la paix et réduction des risques de catastrophes. Pour qu'une image cohérente se dégage de l'évaluation, celle-ci a été effectuée à trois niveaux complémentaires : domaine d'intervention, pays considéré et ensemble du Sous-programme.

118. Il ressort de l'évaluation que le sous-programme Catastrophes et conflits est particulièrement utile. Il s'inscrit dans le droit fil du mandat du PNUE tel que défini dans plusieurs documents de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil d'administration du PNUE. Ses objectifs et interventions sont parfaitement justifiés par l'accroissement des besoins aux niveaux mondial et des pays. Dans l'ensemble, l'axe stratégique du Sous-programme correspond bien aux quatre principaux domaines d'activité. Le PNUE dispose clairement d'un atout qui lui permet de contribuer à la réalisation des objectifs du Sous-programme en intervenant dans ces quatre domaines grâce à l'expérience et aux compétences importantes qu'il a acquises en matière d'évaluation de l'environnement à l'issue de crises, de préparation aux situations d'urgence industrielle, de coordination et d'appui stratégique dans le domaine de l'environnement aux niveaux des pays, etc., mais aussi en raison du rôle fondamental qu'il joue au sein du système des Nations Unies qui lui permet de traiter les questions d'environnement, d'exercer son pouvoir rassembleur et d'avoir accès à la communauté des chercheurs scientifiques et aux décideurs de haut niveau des organismes publics et internationaux.
119. Dans les pays ayant connu des conflits, le domaine d'intervention du PNUE est bien défini : il s'agit de fournir des informations sur l'environnement, des avis d'ordre stratégique et en matière de planification ainsi qu'un appui institutionnel. Mais cela n'est pas toujours le cas dans les pays ayant bénéficié d'une aide au titre de la réduction des risques de catastrophes ou d'une remise en état de l'environnement à la suite de catastrophes naturelles, car en l'occurrence le rôle précis du PNUE est parfois mal défini au risque de se traduire par des efforts faisant double emploi ou des lacunes en matière d'appui. *Il est recommandé dans l'évaluation que le PNUE précise davantage son domaine d'intervention, s'agissant de la réduction des risques de catastrophes au niveau des pays et des activités de relèvement à l'issue de catastrophes, par rapport à ceux d'autres organismes des Nations Unies et des organisations non-gouvernementales internationales qui disposent souvent de plus de ressources pour la mise en œuvre et qui se sont engagés durablement et plus fermement au niveau des pays.* L'élément Réduction des risques de catastrophes du sous-programme Catastrophes et conflits est plutôt moins important que celui de l'ensemble des activités du PNUE en matière de réduction des risques de catastrophes, en particulier dans le cas du sous-programme Changements climatiques. Bien que l'équipe s'occupant de la réduction des risques de catastrophes du sous-programme Catastrophes et conflits se soit efforcée d'établir des liens avec d'autres sous-programmes, elle n'exerce pas officiellement un rôle de coordination au niveau du PNUE en matière de réduction des risques de catastrophes, et le rapport entre la gestion des écosystèmes dans le cadre du sous-programme Catastrophes et conflits aux fins des travaux en matière de réduction des risques de catastrophes, d'une part, et les activités concernant la réduction des risques de catastrophes dans le cadre des travaux concernant par exemple l'adaptation aux changements climatiques, d'autre part, demeure faible. *Il est recommandé dans l'évaluation de confier officiellement à l'équipe chargée de la réduction des risques de catastrophes un rôle de coordination à l'échelle du PNUE au titre du sous-programme Catastrophes et conflits afin qu'elle échange des informations avec le reste du PNUE sur son activité dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes, s'efforce de créer une culture plus solide en matière de collaboration entre services intervenant dans les activités concernant la réduction des risques de catastrophes de l'ensemble de l'organisation et cherche à instituer une plus grande collaboration entre les activités visant à favoriser les approches de la réduction des risques de catastrophes axées sur la gestion de l'environnement (éco-réduction) et les travaux tendant à l'adaptation aux changements climatiques.*
120. La stratégie prédominante du sous-programme Catastrophes et conflits en matière d'intervention repose sur les besoins et sur l'approche centrée sur les pays, utilisée à l'issue de crises, au titre de laquelle les évaluations, les interventions en cas de situation d'urgence et l'aide au rétablissement doivent être définies en fonction du contexte propre au pays. Cette approche est plutôt exceptionnelle s'agissant d'une organisation comme le PNUE, dont la plupart des interventions ont un caractère normatif et sont gérées à partir de son siège ou de ses bureaux régionaux grâce à un

appui très bien défini de courte durée assuré au niveau national. L'appui du PNUE et sa présence durable dans les pays à l'issue de conflits (mais aussi dans certains pays sujets aux catastrophes tels que Haïti) est pleinement justifié en raison non seulement de la dégradation dans ces pays de l'environnement mais aussi de la déliquescence des politiques et cadres institutionnels en matière d'environnement et des liens avec les accords multilatéraux sur l'environnement. Et pourtant, le concept de « Programme de pays » n'est pas bien compris ni même généralement accepté au sein du PNUE en raison de sa définition, des différentes modalités possibles de son fonctionnement, des conditions ou critères qui devraient en justifier la création et du choix de ceux qui devraient le piloter et dans quelles conditions.

121. La deuxième stratégie en matière d'intervention consiste davantage en une approche déterminée par l'offre, beaucoup plus usitée au PNUE dans son ensemble, en vertu de laquelle ses méthodes, concepts et outils - dont l'expérimentation et la démonstration ont été faites sur le terrain par le PNUE ainsi que d'autres - sont diffusés aux niveaux mondial ou régional. Il s'agit là du principal mode d'intervention au titre des activités de prévention et de préparation du Sous-programme. L'évaluation conclut que les deux stratégies d'intervention permettent d'atteindre les divers objectifs du Sous-programme mais que les liens entre les travaux entrepris au niveau mondial/régional, en matière de prévention, et au niveau des pays aux fins de relèvement, ne sont pas pleinement exploités, de sorte que certaines possibilités ne sont pas mises à profit aux fins d'échange de connaissances et de mobilisation des partenariats. De plus, il arrive parfois qu'au niveau des pays l'on ne s'intéresse pas suffisamment à la constitution de partenariats stratégiques pour favoriser la diffusion des connaissances et développer les projets pilotes locaux.
122. Sur le plan géographique, la portée du Sous-programme est mondiale en matière de sensibilisation et de formation des gouvernements et des organisations internationales, mais il ressort des documents stratégiques du PNUE que l'aide aux pays serait principalement accordée à ceux qui sont particulièrement exposés aux risques naturels ou aux conflits comportant un important volet environnement. Cela est en grande partie vrai pour ce qui est des activités de consolidation de la paix et de rétablissement à l'issue de crises. Cependant, le ciblage des activités en matière de réduction des risques de catastrophes et les travaux aux fins de préparation aux accidents industriels (APELL) ont favorisé les pays à revenus moyens plutôt que les plus pauvres d'entre eux ou les plus vulnérables, car des organismes publics engagés et des institutions techniques compétentes sont considérés comme une condition préalable à l'adoption réussie des approches et outils du PNUE. Des évaluations en profondeur de l'environnement et un appui à long terme aux fins de rétablissement ont été fournis par les équipes du Service des situations post-confliktuelles à l'issue de catastrophes et de conflits graves, mais parfois, faute de disposer de fonds, l'appui du PNUE a été limité. À l'aide des ressources dont il dispose actuellement, le PNUE ne peut intervenir partout. Cependant, il ne dispose pas de critères officiels pour choisir les pays où des interventions plus poussées et de plus longue durée seraient justifiées, de sorte qu'il se dégage l'impression selon laquelle le PNUE intervient là où des financements sont possibles, c'est-à-dire que le choix des pays est déterminé par les intérêts des donateurs plutôt que par les besoins des pays ou le mandat du PNUE. L'évaluation a recommandé que le PNUE définisse des critères clairs pour le choix des pays vulnérables ou sortant de crises pour lesquels un appui et une participation de plus grande envergure et de plus grande durée seraient justifiés et adaptés à chaque domaine d'intervention du Sous-programme.
123. Sur la base d'une théorie du changement remaniée du Sous-programme, six résultats immédiats ont été retenus qui correspondent à différents aspects des moyens dont disposent les pays aux fins de gestion de l'environnement et de préparation aux situations d'urgence. Toutefois, en ce qui concerne l'ensemble du sous-programme Catastrophes et conflits, les éléments d'appréciation permettant d'évaluer la mesure dans laquelle l'on a atteint ces résultats ainsi que des résultats d'un rang plus élevé sont peu convaincants. Démontrer que l'on a atteint les résultats et produit l'effet recherché et être de la plus grande transparence possible, en ce qui concerne les succès et les échecs, sont nécessaires pour favoriser l'apprentissage en interne, améliorer l'image de marque du Sous-programme du PNUE en matière de catastrophes et conflits et appuyer les efforts de collecte de fonds. Il est recommandé dans l'évaluation de veiller à ce que le suivi de l'ensemble du

Sous-programme permette de mieux vérifier son efficacité, c'est-à-dire les progrès faits pour parvenir aux résultats escomptés, ce qui suppose une solide base de données, des indicateurs SMART et un budget suffisamment provisionné.

124. Les résultats immédiats que le Sous-programme vise à obtenir consistent en l'amélioration des différents moyens dont disposent les pays exposés aux catastrophes et conflits, afin de pouvoir améliorer la gestion et la gouvernance de l'environnement à moyen terme. Le Sous-programme a permis d'améliorer l'accès aux informations sur l'environnement et de mieux comprendre les liens entre l'environnement, d'un part, et les conflits et les catastrophes, d'autre part, grâce à des évaluations de l'environnement de grande qualité et à de nombreuses communications et publications de haut niveau. Toutefois, dans certains cas, en raison de contraintes financières, il n'est pas été possible d'assurer, dans les délais voulus, le suivi des évaluations et des activités de sensibilisation ou de formation, de sorte que la probabilité pour que les recommandations aient été appliquées ou que les approches et outils aient été largement et durablement diffusés, a été bien moindre. De plus, les compétences en matière d'évaluation de l'environnement ont rarement été transférées aux partenaires.
125. Le Sous-programme a également permis de faciliter l'intégration de considérations environnementales aux activités visant à réduire les risques de catastrophes et aux plans, stratégies et politiques de rétablissement sur lesquels a été concentrée la plus grande partie de l'appui aux pays. Grâce à l'aide du PNUE, plusieurs pays touchés par des catastrophes ont été mieux à même d'intégrer les besoins et priorités en matière d'environnement aux plans de rétablissement et, dans un petit nombre de cas, de mettre au point des stratégies de remise en état indépendantes. De plus, dans les pays ayant bénéficié de programmes à l'issue de conflits, il est arrivé que le PNUE ait aidé les organismes publics directement en concevant ou en actualisant des stratégies et plans concernant l'environnement en général et des secteurs déterminés. Il se peut que les évaluations réalisées à l'issue de crises et que des recherches occasionnelles sur le terrain sur des thèmes plus précis aient orienté l'élaboration des politiques vers une gestion écologiquement plus viable. Dans le cas de quelques pays au sortir de conflits, le PNUE a également fourni directement des avis, notamment sur la façon d'intégrer des recommandations concernant l'évaluation et les recherches sur le terrain aux politiques sur l'environnement. C'est dans les pays où la présence du PNUE a été plus longue, tels que l'Afghanistan, le Soudan et la Sierra Leone, qu'il a été possible de démontrer l'influence du PNUE sur l'élaboration des politiques et les processus institutionnels.
126. Que les résultats du sous-programme en matière de renforcement des capacités puissent réellement ou non aboutir à des changements, en ce qui concerne la gestion et la gouvernance de l'environnement, dépend de l'importance des principaux facteurs et conditions externes. Le Sous-programme a concouru dans une large mesure à un certain nombre de principaux facteurs (facteurs externes sur lesquels le PNUE peut exercer une influence) nécessaires pour que le renforcement des moyens dont disposent les pays se traduise par une amélioration de la gouvernance et de la gestion en matière d'environnement et, en dernier ressort, par une moindre exposition aux catastrophes et conflits à grande échelle. L'intégration de considérations environnementales aux activités de l'ONU et d'autres organisations internationales est considérée comme l'un des facteurs les plus importants pour l'obtention de résultats, car ces organisations fournissent souvent un appui aux pays qui va bien au-delà de l'assistance technique et de la formation et jouent un rôle déterminant pour la reprise des concepts et outils du PNUE et leur développement. Le Sous-programme a contribué à une sensibilisation au niveau mondial grâce à laquelle l'environnement occupe une place de premier plan dans les interventions visant à réduire les risques de catastrophes, au rétablissement et à la consolidation de la paix par l'ONU et d'autres organisations internationales, même si les initiatives en faveur du personnel humanitaire ont été moins soutenues. Au niveau national, la prise en compte de l'environnement par l'ONU et d'autres intervenants internationaux a souvent été couronnée de succès mais a dépendu dans une large mesure de l'appui de particuliers attachés à des organismes de premier plan, et a été plus difficile dans le cas des organisations humanitaires en raison du manque de ressources et de l'insuffisance de l'appui assuré par les sièges de ces organisations.

127. Le PNUE a grandement contribué à l'établissement de relations entre protagonistes dans le cadre, par exemple, du programme APELL ou d'initiatives diplomatiques concernant l'environnement, mais la participation de parties prenantes non gouvernementales au niveau des pays pourrait être plus importante. Cette participation est un important facteur car ces parties prenantes doivent comprendre qu'il leur appartient de modifier leur propre comportement tout en considérant en même temps leur gouvernement comme responsable de l'amélioration de la gouvernance et de la gestion de l'environnement. Dans certains pays, le PNUE favorise cette participation en associant la société civile à la formation, aux activités sur le terrain, à la planification écologique au niveau communautaire, etc.; cependant, on n'a pas systématiquement tiré des enseignements de ces expériences pas plus que de celles d'autres intervenants. Par ailleurs, le PNUE devrait reconsidérer son rôle lorsqu'il s'agit de favoriser la participation communautaire à la planification et à la gestion de l'environnement car pour l'heure il n'exploite pas au mieux ses atouts au niveau national.
128. Il existe également un certain nombre d'hypothèses (facteurs et conditions propres aux contextes échappant à l'influence du PNUE) qui nuisent à l'obtention de résultats et d'un effet à plus long terme, comme par exemple l'instauration d'une stabilité politique dans les pays où le sous-programme Catastrophes et conflits est mis en œuvre, ou à l'obtention de ressources suffisantes (humaines et financières) nécessaires aux pays. Il ressort de l'évaluation qu'il arrive souvent que ces hypothèses ne soient plus valables, d'où il s'ensuit qu'il existe un risque modéré, voire important, que les résultats immédiats (renforcement des capacités des pays) obtenus par le PNUE n'entraînent pas un important changement de comportement (amélioration de la gouvernance et de la gestion) et n'aient aucun impact (réduction de l'exposition aux conflits et catastrophes) en amont. Ainsi, l'instabilité politique peut s'installer ou renaître aisément, ce qui peut avoir pour effet d'écarter les personnes avec lesquelles le PNUE a établi une relation de confiance occupant des positions où se prennent des décisions importantes.
129. S'agissant de la pérennisation des résultats obtenus avec l'appui du PNUE, l'évaluation indique que le principal facteur pouvant y contribuer est la manifestation d'un grand intérêt par les gouvernements. En fait, ce sont les organismes publics qui, dans la plupart des cas, ont directement bénéficié de l'appui du PNUE ou, du moins, ont été directement associés à ses interventions. Cependant, dans nombre de pays ayant bénéficié d'un appui, la gouvernance de l'environnement demeure fragile, de sorte qu'il sera nécessaire durant une période indéterminée de continuer à fournir un appui. Le principal obstacle à la pérennisation des résultats obtenus à ce jour est l'absence d'un financement de longue durée qui permettrait de traiter les questions d'environnement dans la plupart des États fragiles où le Sous-programme est mis en œuvre, en raison de la modicité des ressources financières de ces pays et du faible degré de priorité accordé aux préoccupations environnementales lorsqu'il s'agit d'allouer des fonds publics.
130. Plusieurs facteurs externes ont permis dans l'ensemble d'obtenir des produits et des résultats immédiats et à court terme satisfaisants dans les pays bénéficiant d'un appui. Le personnel du Sous-programme a été jugé compétent dans son domaine et les dispositions en matière de gestion interne semblent bien fonctionner. La stratégie en matière d'intervention de la plupart des projets est satisfaisante et cohérente. Les partenariats avec les organisations internationales aux niveaux mondial et régional, ainsi qu'avec les organismes publics au niveau des pays, ont grandement contribué à l'obtention, à la consolidation et à la reproduction des résultats. Cependant, il est recommandé dans l'évaluation que le PNUE conclue des partenariats opérationnels plus solides au niveau des pays avec les principaux organismes des Nations Unies aux fins d'une plus grande dynamisation au niveau national. Il conviendrait aussi de favoriser les partenariats diversifiés et de longue durée et de fournir au PNUE un filet de sécurité afin qu'il puisse mieux faire face à la rotation éventuelle du personnel et à l'instabilité politique. Dans l'ensemble, le Sous-programme a fort bien réussi à mobiliser des financements extrabudgétaires et dispose d'une stratégie exemplaire en matière de mobilisation des ressources qui, si elle était mise en œuvre, devrait garantir un financement pour la plupart des activités futures au titre du projet.
131. Par ailleurs, un certain nombre de facteurs ont empêché d'exploiter certaines possibilités, nui à l'exécution du Sous-programme ou hypothéqué l'avenir s'agissant de son exécution et de la pérennisation des réalisations. La qualité de la conception des projets s'est améliorée depuis le

programme de travail pour la période 2010-2011 mais est encore inégale car d'une façon générale la présentation des arrangements en matière de gestion et de la supervision des projets, du rôle des différents collaborateurs au sien du PNUE et des partenaires externes, des rapports entre projets et du traitement de la question de la parité hommes-femmes, n'est ni détaillée ni cohérente. Pour la plupart des projets, il n'existe aucune stratégie de sortie et les modalités de transfert nécessaires pour assurer la continuité sont rarement clairement définies. C'est pourquoi l'évaluation recommande que les opérations entreprises dans les pays prévoient toujours une stratégie de sortie claire énonçant des critères explicites et des modalités appropriées pour le transfert de la gestion aux parties prenantes du pays (autres organismes des Nations Unies, Gouvernement, société civile, etc.) et/ou à d'autres sous-programmes et services du PNUE, et en particulier aux bureaux régionaux, une fois la crise passée.

132. Les dispositions en matière de supervision des projets sont souvent inappropriées. Parce que souvent les équipes sont petites, la gestion et les fonctions de supervision sont fréquemment exercées par les mêmes personnes, et dans le cas de la plupart des projets, il n'existe aucun comité directeur pouvant exercer un contrôle et donner une orientation stratégique appropriée. De ce fait, il se peut que les problèmes de gestion ne soient pas décelés durant une longue période et que l'on perde des occasions en ce qui concerne l'appui et l'apprentissage que les équipes du Sous-programme pourraient s'assurer réciproquement. Les dispositions relatives à la gestion des programmes de pays ont été conçues au cas par cas et ne sont pas ce qui se fait de mieux en matière de délégation de pouvoir à partir de Genève et de Nairobi aux gestionnaires présents dans le pays. Les procédures administratives du PNUE ne sont pas bien adaptées aux opérations sur le terrain et se sont traduites par de nombreux retards, déceptions et, occasionnellement, par l'insécurité du personnel, malgré les nombreux efforts de la direction pour trouver des solutions. Il est recommandé dans l'évaluation que les dispositions et procédures administratives relatives aux opérations sur le terrain fassent l'objet d'un examen approfondi, soient adaptées et normalisées et qu'elles prévoient une délégation de pouvoir plus importante aux pays et la possibilité d'accélérer, au besoin, les demandes d'ordre administratif et opérationnel.
133. Le rapport ressources de base - fonds extrabudgétaires en ce qui concerne le sous-programme Catastrophes et conflits est le plus faible de tous les sous-programmes du PNUE. Cela va à l'encontre du mandat d'ensemble du PNUE et soulève plusieurs problèmes : les activités essentielles autres que les projets telles que la coordination des sous-programmes, la mobilisation des ressources, la conception des projets et la gestion des connaissances doivent être largement financées par les budgets des projets; les contrats d'une bonne partie du personnel ne sont pas sûrs; et il est impossible, au titre du Sous-programme, de procéder rapidement à des évaluations de l'environnement et à des opérations de rétablissement sans avoir d'abord obtenu l'aval des donateurs, etc.. Par ailleurs, il importe de prendre en considération le fait qu'il a été possible, au titre du sous-programme Catastrophes et conflits de réussir à mobiliser des ressources extrabudgétaires lorsque l'on songe à transférer certaines interventions à d'autres sous-programmes du PNUE qui pourraient ne pas jouir de la même crédibilité et de relations de confiance avec des donateurs intéressés par le financement d'interventions concernant l'environnement dans des pays au sortir de crises. Il est fermement recommandé dans l'évaluation de veiller à ce que les contrats du personnel du Sous-programme soient plus sûrs et que les exigences en matière d'effectifs de tous les services fonctionnels soient entièrement satisfaites. Le PNUE devrait allouer davantage de ressources de base au sous-programme Catastrophes et conflits au titre duquel il conviendrait de continuer à s'employer à mobiliser des ressources extrabudgétaires.
134. Il ressort de l'évaluation que la collaboration avec le reste du PNUE pourrait être bien plus développée; malgré plusieurs tentatives par les équipes du sous-programme Catastrophes et conflits pour collaborer avec d'autres sous-programmes, de nombreuses occasions de collaborations et d'échange de connaissances au sein du PNUE ont été manquées. Cette faiblesse de la collaboration interne n'est pas propre au Sous-programme et s'explique par diverses raisons telles que la difficulté de mettre en commun les ressources des divisions, l'absence d'un système d'incitation qui favoriserait la collaboration interne, et surtout par le fait que le personnel ne consacre pas suffisamment de temps à l'échange de connaissances et à l'entraide. L'évaluation recommande que

le Service de gestion des situations d'après-conflits et des catastrophes, en tant que principal responsable de la mise en œuvre du sous-programme Catastrophes et conflits s'en remet davantage aux autres services du PNUE hautement spécialisés dans des domaines déterminés et que d'autres services s'inspirent davantage des expériences du Service de gestion des situations d'après-conflits et des catastrophes dont les opérations dans les pays sont bien plus développées ou ont été menées sur une plus longue durée. La cohésion et le travail d'équipe au sein du Sous-programme proprement dit devraient être améliorés. Les Bureaux régionaux pourraient aussi jouer un plus grand rôle dans la conception et la mise en œuvre des projets; il est recommandé dans l'évaluation qu'un dispositif conjoint de planification et de mise en œuvre soit mis en place qui réunirait les groupes fonctionnels du Service de gestion des situations d'après-conflits ainsi que d'autres services et les Bureaux régionaux, et que les moyens opérationnels, les financements et la délégation de pouvoir aux bureaux régionaux soient améliorés.

C. Gouvernance de l'environnement

135. L'évaluation a porté sur les travaux réalisés dans le cadre du sous-programme Gouvernance de l'environnement, depuis son début en 2010, jusqu'à sa fin, en 2012. Cependant, la plupart des travaux évalués avaient débuté avant la période 2010-2013, qui correspond à la Stratégie à moyen terme, et l'évaluation a été centrée sur les résultats obtenus depuis l'exercice biennal 2006-2007. Il s'agissait de déterminer la pertinence stratégique du Sous-programme et des résultats obtenus et d'analyser les facteurs et processus influant sur son exécution.
136. La gouvernance de l'environnement, telle que définie dans le projet de stratégie du Sous-programme (2008), désigne *l'ensemble du processus et des institutions qui orientent et limitent l'action collective des gouvernements, des organisations, des principaux groupes et de la société civile dont l'objet est de traiter les questions d'environnement à tous les niveaux, du niveau local au niveau national, sous-régional, régional et mondial*. L'adéquation du Sous-programme aux mandats et aux besoins des États membres est claire et a été soulignée lors du Forum ministériel mondial sur l'environnement et des consultations organisées dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les réalisations escomptées appuient les principales fonctions du PNUE définies dans la décision 19/1 du Conseil d'administration qui a été approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 19/2. De ce fait, le sous-programme Gouvernance de l'environnement appuie un volet essentiel de l'activité du PNUE qui s'étend à toutes les divisions et entretient ainsi de solides liens avec la gouvernance d'autres sous-programmes.

Objectif et conception de la Gouvernance de l'environnement

137. Parmi les résultats du PNUE les plus intéressants figurent son aptitude à exercer une influence sur les actions locales et nationales et à les favoriser. Parce qu'ils sont les principaux artisans de la gouvernance dans le monde, les pays sont une pièce maîtresse de cette activité mais aussi un élément essentiel du progrès dans le traitement des problèmes d'environnement mondiaux et régionaux. C'est ce que traduisent les buts et objectifs affichés du Sous-programme. Bien que l'objectif et le domaine d'intervention du PNUE soient étendus, son mandat et son rôle en matière d'appui aux pays demeurent imprécis. Le rôle essentiel des pays s'inscrit dans l'objectif du PNUE bien que n'étant pas clairement défini ni attesté par les dispositions relatives à la conception et à la mise en œuvre des sous-programmes. Cela traduit à la fois l'évolution du mandat et de la perception des priorités qui tend vers un plus grand engagement dans les pays, comme l'atteste le document final de la Conférence de Rio+20 dans lequel le mandat du PNUE à cet égard a été renforcé. Les activités aux niveaux mondial et régional sont essentielles, mais à bien des égards ne constituent qu'un moyen permettant d'avoir un effet sur le terrain grâce aux activités entreprises dans les pays. Il importera, aux fins de la planification stratégique à venir des travaux du PNUE en matière de gouvernance de l'environnement, d'établir une nette distinction entre :
- *La gouvernance de l'environnement* : concept, politiques et pratiques : il s'agit des cadres juridiques et réglementaires; des institutions et mécanismes institutionnels; des systèmes d'échange de données, d'informations et de connaissances aux niveaux local, régional et mondial pour traiter les priorités convenues en matière d'environnement.

- *Gouvernance internationale de l'environnement* : législations, réglementations et structures internationales en matière d'environnement (dont le PNUE et les Accords multilatéraux sur l'environnement sont des éléments) dans le cadre d'un système international de gouvernance. Comment est établi et organisé le système des Nations Unies pour permettre de parvenir à la viabilité du point de vue de l'environnement.

138. L'objectif du PNUE en matière de gouvernance de l'environnement doit apparaître dans une stratégie ciblée (plutôt que dans une liste exhaustive de mandats) permettant d'orienter le Sous-programme. Le PNUE dispose d'atouts reconnus qui sous-tendent son rôle en tant que protagoniste mondial dans le domaine de la gouvernance de l'environnement, et plus particulièrement de la gouvernance internationale de l'environnement. Sa conception de la gouvernance de l'environnement et des résultats connexes obtenus au niveau des pays, un constat lucide en ce qui concerne la compartimentation des Accords multilatéraux sur l'environnement, les doubles emplois et d'autres problèmes apparentés actuellement soulevés par la gouvernance internationale de l'environnement, ainsi qu'une nouvelle approche en matière de viabilité, constituent un point de départ intéressant qui permettrait au PNUE de définir une solide stratégie en matière de gouvernance de l'environnement après la Conférence Rio+20. Des évaluations réussies, en tant qu'éléments du Sous-programme, entreprises seulement à partir de la fin de la période 2010-2013 de la Stratégie à moyen terme devront porter sur des problèmes bien définis, analyser les incidences socio-économiques et recenser les mesures nécessaires pour traiter les problèmes. De même, pour qu'une stratégie soit efficace il faut que les problèmes soient clairement définis au départ et que soient esquissées les approches propices au changement stratégique nécessaires pour les traiter.
139. *Il est recommandé dans l'évaluation qu'au titre du Sous-programme il soit convenu, aux fins d'adoption, d'une définition formelle de l'expression « gouvernance de l'environnement » qui puisse sous-tendre le développement ultérieur de la stratégie. La stratégie du sous-programme Gouvernance de l'environnement doit être améliorée, permettre de traduire la teneur du document final de la Conférence Rio+20 et préciser ses modalités d'interventions aux niveaux national, régional et mondial. La stratégie doit être orientée par les réalités externes, cibler clairement les problèmes et formuler la spécificité stratégique et l'identité propres au PNUE. Il conviendrait que l'élaboration d'une nouvelle stratégie soit entreprise dans le cadre de consultations selon une démarche visant à favoriser l'investissement du personnel.*

Structure et conception du Sous-programme

140. La stratégie du sous-programme Gouvernance de l'environnement expose de manière très détaillée la finalité des activités du PNUE pour chaque réalisation escomptée et énonce les principaux domaines de l'intervention correspondant aux produits du Programme de travail. Cependant, les rapports de causalité entre les activités, les produits du Programme de travail et les réalisations escomptées ne sont examinés que de manière superficielle dans les documents sur la planification pour les exercices de 2010-2011 et 2012-2013. Les résultats escomptés ne constituent pas un cadre parfaitement cohérent en ce qui concerne les résultats du Sous-programme.
141. Les réalisations escomptées sont ambitieuses et échappent au contrôle direct du PNUE. Il ne s'agit pas « de résultats immédiats » tels que définis par le Secrétariat de l'ONU et sont hors de portée du PNUE lorsqu'il agit seul. L'écart existant entre la contribution du PNUE et l'ambition des réalisations escomptées limite l'intérêt du cadre des résultats du Sous-programme s'agissant du suivi et de l'évaluation des résultats du PNUE. Il est un postulat inhérent aux indicateurs du cadre des résultats concernant les accords sur l'environnement selon lequel « plus c'est mieux » sans qu'il ne soit tenu compte ni de la qualité ni de la pertinence des résultats visés. Cette logique contredit une observation fondamentale, bien connue et reconnue par la Division du droit de l'environnement et des conventions relatives à l'environnement, que l'on destine au public, selon laquelle la prolifération anarchique d'accords et d'arrangements institutionnels concernant l'environnement s'est traduite par des obstacles à la mise en œuvre, ce à quoi s'ajoute d'autres questions telles que l'obligation pour les pays d'établir de nombreux rapports.

142. La réalisation escomptée (A) consiste en l'amélioration des synergies au sein du système des Nations Unies ainsi qu'entre Accords multilatéraux sur l'environnement et au sein de ces Accords. Les réalisations escomptées devraient représenter une série de résultats étroitement liés. Étant donné que les travaux de fond visant à apporter des améliorations aux processus du système des Nations Unies sont vraisemblablement fort distincts des travaux nécessaires pour améliorer les synergies entre Accords multilatéraux sur l'environnement et au sein de ces Accords, il conviendrait peut-être de faire en sorte que cette réalisation escomptée (A) du sous-programme Gouvernance de l'environnement soit divisée en deux éléments dont l'un favoriserait les synergies et la cohérence au sein du système des Nations Unies tandis que l'autre le ferait pour les Accords multilatéraux sur l'environnement. La réalisation escomptée (D) – amélioration de l'accès aux données scientifiques fiables – consiste en une approche à caractère général qu'il serait préférable d'intégrer à toutes les interventions du PNUE plutôt que d'en faire un résultat concernant exclusivement le sous-programme Gouvernance de l'environnement, même si pour la période 2014-2017 de la Stratégie à moyen terme les activités relevant de la réalisation escomptée (D) s'inscrivent dans le nouveau sous-programme concernant le maintien à l'étude de la question de l'environnement.
143. La prochaine grande occasion de redéfinir les réalisations escomptées et de présenter une version révisée du cadre des résultats du sous-programme Gouvernance de l'environnement se présentera au cours de la période 2018-2021 de la Stratégie à moyen terme. Étant donné que les préparatifs/les approbations sont plutôt longs, il faudra qu'au début de 2015 des propositions concrètes soient déjà sur la table. *Il est recommandé dans l'évaluation qu'avant la fin de 2014 un nouveau cadre des résultats du Sous-programme ait été élaboré (réalisations escomptées et produits du Programme de travail) à partir d'une stratégie révisée et que le sous-programme traduise mieux les rapports de causalité voulus au titre des travaux du PNUE pour la Stratégie à moyen terme pour la période 2018-2021.*

Services opérationnels s'inscrivant dans un cadre de résultats thématiques – fragilisation de la planification axée sur l'obtention de résultats

144. Il a été convenu à titre de mesure transitoire – au cours du passage de l'ancienne formule, caractérisée par la mainmise des divisions sur les sous-programmes, aux sous-programmes thématiques – qu'au cas où un projet/une activité relèverait de plus d'un domaine thématique, elle serait inscrite au sous-programme Gouvernance de l'environnement. Outre les travaux thématiques présentant un intérêt pour la gouvernance de l'environnement, le Sous-programme prévoyait des services opérationnels n'ayant pas de liens solides et directs avec le cadre des résultats défini pour le sous-programme Gouvernance de l'environnement. Cela a amené le personnel du PNUE à considérer le sous-programme Gouvernance de l'environnement comme une voie de garage pour les activités ou fonctions ne pouvant relever directement d'autres sous-programmes. Citons à cet égard l'activité de la Division de la communication et de l'information en direction des entreprises et la fonction de représentation régionale et d'appui à la mise en œuvre au niveau régional de la Division de la coopération régionale dont bénéficie l'ensemble de l'organisation. Les travaux de la Division de la coopération régionale figuraient pour la plupart d'entre eux sous la rubrique (C) des réalisations escomptées en raison de ses rapports avec les bureaux de pays de l'ONU, alors que ces travaux ne représentaient qu'une faible partie de l'ensemble de sa véritable activité.
145. Les projets sont un moyen utile pour planifier des interventions discrètes ciblant des problèmes dont les résultats prévus se situent à un niveau supérieur à celui des résultats programmés. Il est relativement simple de planifier et de gérer des « activités d'appui aux entreprises » conçues comme des projets, mais concevoir de tels projets pour qu'ils s'inscrivent dans le cadre des résultats d'un sous-programme thématiquement orienté en vigueur, de manière cohérente, n'est pas possible. Les résultats que donnent de telles activités d'appui ne peuvent correspondre précisément avec les résultats mentionnés dans le sous-programme Gouvernance de l'environnement. Les dispositions actuelles favorisent les lacunes en matière de responsabilité pour une bonne partie des travaux du PNUE qui ne s'inscrivent pas dans les cadres de résultats thématiques du Programme de travail. Cela nuit également à l'impact des travaux en direction des entreprises lorsqu'il s'agit de faire état de leurs résultats ou de savoir clairement où ont été allouées les ressources. Les évaluateurs estiment

que les services d'appui aux entreprises plurisectoriels ne devraient pas être « logés » dans les sous-programmes thématiques.

146. En outre, les divisions ont tendance à continuer à inscrire ou à « classer » plus souvent les projets sous certaines réalisations escomptées lorsqu'une même division en assure la gestion plutôt qu'en raison de l'existence de rapports de causalité inhérents à l'intervention qui relie à la réalisation escomptée. *Il est recommandé dans l'évaluation de concevoir un projet de communication interne doté d'un cadre de résultats clairement défini en tant qu'élément du Programme de travail dont le coût pourrait être réparti entre les divers sous-programmes actuels, et de prévoir un cadre de résultats pour les travaux des grands groupes et des parties prenantes dans le but de l'incorporer dans une version révisée du cadre des résultats du Sous-programme, prévoyant une activité au titre de la représentation régionale (et du suivi des priorités nationales) insérée sous la rubrique Direction exécutive et administration.*

Projets non approuvés

147. L'obligation de présenter toutes les interventions spécialisées sous la forme de projets constitue un progrès considérable pour la planification du programme du PNUE. Auparavant, une importante partie du programme de travail du PNUE n'était présentée que sous la forme de plans de travail chiffrés. Ces plans de travail chiffrés autorisaient une souplesse considérable mais, faute d'une documentation suffisante, ils ne favorisaient pas une véritable responsabilisation. Ainsi, bien souvent il n'existait rien de comparable au descriptif de projet détaillant ce qui serait fait ou indiquant quels seraient les résultats escomptés, de sorte qu'une évaluation crédible de l'efficacité/efficience de ces plans de travail chiffrés était difficile, voire impossible.
148. Pour la période 2010-2013 de la Stratégie à moyen terme trois projets s'inscrivant dans les cadres A et B du programme Gouvernance de l'environnement, tous gérés par la Division du droit de l'environnement et des conventions relatives à l'environnement, n'avaient pas été officiellement approuvés par le Comité d'examen des projets, ce qui signifie que cinq des six produits du Programme de travail définis sous la rubrique (A) des réalisations escomptées, et quatre des cinq produits du Programme de travail figurant sous la rubrique (B) des réalisations escomptées de ce sous-programme ne faisaient l'objet d'aucun descriptif de projet officiellement approuvé. De ce fait, certaines questions se posent en matière de responsabilité. Bien qu'il ne soit pas suggéré dans l'évaluation qu'il y ait eu un usage abusif des ressources du PNUE, il est vraisemblable que des ressources considérables ont été dépensées autrement que cela n'était prévu par le projet conformément à la pratique utilisée pour le reste du Programme de travail, probablement selon la pratique correspondant aux plans de travail chiffrés. Les activités qui ne se déroulent pas selon la modalité régissant les projets ont des conséquences néfastes en ce qui concerne le suivi systématique de leurs progrès, la communication des résultats des projets considérés et de leurs réalisations escomptées, ainsi que ceux du sous-programme et l'évaluation des résultats.

Clarifier les liens du Sous-programme et favoriser la synergie entre projets

149. Le fait qu'un sous-programme du PNUE soit intitulé « Gouvernance de l'environnement » ne signifie pas que toutes les activités en matière de gouvernance y soient rassemblées. Ainsi, au titre du sous-programme Substances nocives et déchets dangereux, l'appui fourni pour la rédaction de l'Accord multilatéral sur l'environnement concernant le mercure a considérablement bénéficié de l'assistance du sous-programme Gouvernance de l'environnement bien que cette activité n'en relève pas officiellement. Cependant, ce type de rapport peut se traduire par un manque de clarté quant à la façon de traiter la question de la gouvernance de l'environnement sur le plan opérationnel, comme l'indiquent les débats entre les Divisions du droit de l'environnement et des conventions relatives à l'environnement, de l'alerte rapide et de l'évaluation et Technologie, Industrie et Économie, au sujet de l'entité qui devrait assumer le rôle de chef de file au titre des activités concernant le noir de carbone. Cela peut aussi se traduire par l'établissement de rapports faisant double emploi, la même réalisation étant consignée dans les rapports de chacun des sous-programmes. À l'évidence il est nécessaire de mieux définir les rôles et responsabilités s'agissant des travaux en matière de gouvernance, lorsque ceux-ci débordent sur d'autres sous-programmes thématiquement ciblés

(Changements climatiques, Gestion des écosystèmes, Substances nocives et déchets dangereux, Catastrophes et conflits et Énergies renouvelables).

Mythe concernant la planification et la responsabilisation – « l'activité normative est différente »

150. Pour une large part, les travaux relevant du sous-programme Gouvernance de l'environnement sont de nature normative⁵. Plusieurs parties prenantes de premier plan, consultées au cours de l'évaluation, étaient d'avis qu'une activité normative différait quelque peu d'autres formes d'intervention plus « directes » et que de ce fait a) il était difficile d'en faire un projet et b) on ne pouvait en saisir les résultats sous forme de cadres. Le Bureau de l'évaluation, au contraire, fait valoir que tous résultats procédant d'une intervention du PNUE se traduit, par définition, par une modification du comportement, qu'il s'agisse des individus, des organisations ou des systèmes, et le PNUE ne peut en avoir une maîtrise totale. Toutefois, la responsabilité du personnel peut être engagée lorsqu'il entreprend toutes les activités possibles nécessaires pour faire en sorte que la probabilité de parvenir à un résultat soit la plus grande possible. Cette observation vaut indépendamment du type de résultat recherché et, partant, que l'on juge l'intervention « normative » ou non. Une activité normative peut aisément être constituée en projets et des cadres de résultats peuvent rendre compte de ses résultats immédiats.
151. À l'évidence, le personnel du PNUE doit être mieux formé et bénéficier d'un plus grand soutien pour la conception des projets, la planification des résultats et aux fins des méthodes relevant de la théorie du changement, afin de mieux s'en imprégner et d'être en mesure de l'appliquer aux activités normatives. *Il est donc recommandé dans l'évaluation que la formation à la gestion axée sur les résultats soit obligatoire pour tous les membres du personnel du PNUE de la catégorie des administrateurs et que la Section de l'assurance de la qualité soit encore étoffée afin qu'elle soit mieux à même de dispenser cette formation et de réviser les propositions de projets et les cadres des programmes qui doivent maintenant traduire la théorie du changement.*

Concevoir des programmes dans une optique régionale améliorée

152. L'optique régionale n'a pas été suffisamment prise en compte pour la conception des sous-programmes et l'établissement des priorités du Programme de travail dont le pilotage a été assurée par le siège du PNUE. Il s'agit là d'un problème récurrent qui n'est pas propre au sous-programme Gouvernance de l'environnement. La définition des priorités régionales n'a pas été systématique et les documents relatifs à la planification ne les expriment pas ou insuffisamment. Cependant, il est noté dans l'évaluation que les bureaux régionaux participent davantage aux activités de planification du siège, évolution dont on se réjouit.

Aperçu des résultats

153. Ce qui suit consiste en un très bref aperçu. L'évaluation du sous-programme Gouvernance de l'environnement porte sur les travaux définis dans la Stratégie à moyen terme pour 2010-2013. Nombre des initiatives figurant dans le présent Sous-programme ont débuté avant que ne soient adoptées des dispositions en matière de planification et de gestion thématique, en 2010. Bien qu'il soit extrêmement difficile d'évaluer de manière détaillée les résultats du Sous-programme en tant que tel sur la base des informations disponibles, l'Évaluation constate d'importants progrès s'agissant de quatre réalisations escomptées que l'on attribue à des initiatives précises.
154. Les efforts déployés dans le cadre du sous-programme Gouvernance de l'environnement ont eu une profonde influence sur l'ordre du jour de la Conférence Rio+20. Ce résultat a été facilité par une stratégie d'intervention clairement définie, une utilisation avisée des résultats des études sur l'environnement, et la détermination de l'équipe⁶ du groupe indépendant d'évaluation de la Division

⁵ Pour l'Organisation des Nations Unies une activité normative consiste en la fourniture d'un appui à l'élaboration de normes et de critères en matière de conventions, de déclarations, de cadres réglementaires, d'accords, de directives, de codes de pratique et d'autres instruments fixant des règles aux niveaux mondial, régional et national. Une activité normative peut aussi prévoir un appui à la mise en œuvre de ces instruments en les intégrant aux législations, aux politiques et aux programmes de développement. (Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, 2012.)

⁶ Il est également pris note dans l'évaluation de la qualité des travaux préliminaires du Groupe interdivisions du Groupe indépendant d'évaluation

du droit de l'environnement et des conventions relatives à l'environnement. On tient ces progrès pour des exemples de résultats encourageants en matière de programmation dans la mesure où ils résultent de l'assemblage stratégique des résultats de diverses divisions et d'une collaboration efficace dans le cadre de processus formels et informels. Dans l'ensemble, l'activité du groupe indépendant d'évaluation de la Division du droit de l'environnement et des conventions relatives à l'environnement dans ce domaine a contribué au renforcement du rôle du PNUE au sein du groupe. Cette influence concrète sur l'ordre du jour de la Conférence Rio+20 résulte de la conjonction d'analyses et de préconisations communes concernant des lacunes fort anciennes relevées par le PNUE. D'autres importants progrès ont été faits qui ont consisté à harmoniser les accords internationaux sur les produits chimiques et à appeler l'attention de la communauté internationale sur de nouvelles questions telles que le noir de carbone, l'économie verte, les forceurs climatiques à courte durée de vie, l'environnement et les droits humains, entre autres. Dans un nombre sans cesse croissant de cas, les priorités relatives à l'environnement sont intégrées aux Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement de l'ONU et aux budgets-programmes des pays.

155. Les efforts tendant à l'intégration de la législation sur l'environnement aux niveaux régional et national et à introduire les priorités en matière d'environnement aux politiques de développement national ont porté leurs fruits. Les activités de renforcement des capacités permettent de sensibiliser davantage les systèmes judiciaires d'Afrique et d'ailleurs et de les doter de plus grands moyens de coercition. La publication du cinquième rapport de la série *l'Avenir de l'environnement mondial* (GEO-5) avait pour objet d'influer davantage que les versions précédentes sur les responsables de l'élaboration des politiques, grâce aux changements apportés à son élaboration, à sa présentation et aux méthodes et approches employées pour amener les utilisateurs visés à s'engager.

Méthodes et problèmes ayant des conséquences préjudiciables sur l'exécution du Sous-programme

Méthodes de mise en œuvre et de gestion

156. On considère généralement que la communication s'est graduellement améliorée entre les Divisions. Cependant, la gestion au niveau du Sous-programme manque plutôt de cohérence alors que l'on s'est efforcé de prendre en compte les besoins d'un sous-programme intrinsèquement complexe qui a pâti d'un manque de cohésion. La Division Chef de file, le Coordonnateur du sous-programme et le personnel d'appui ont peu d'influence sur l'exécution de l'ensemble du Sous-programme et les responsabilités sont mal définies. Des méthodes de gestion élémentaires telles que les réunions périodiques de groupes, les examens internes, la révision des plans de travail et les exercices de planification prospective ont généralement fait défaut au niveau du Sous-programme jusqu'à la fin de 2012. Les voies reliant la Division du droit de l'environnement et des conventions relatives à l'environnement, en tant que division chef de file, aux divisions chargées de la coordination, qui sont responsables des réalisations escomptées, n'étaient pas bien définies. C'est surtout le fait que les responsabilités n'aient pas été clairement assignées et que des directives opérationnelles aient fait défaut au niveau du Sous-programme qui a principalement nui à la cohérence de la gestion du sous-programme Gouvernance de l'environnement. Cette situation contraste nettement avec celle des sous-programmes conçus en fonction de structures de gestion préexistantes.

Organisation et gestion

157. Les problèmes soulevés par les arrangements structurels du sous-programme Gouvernance de l'environnement se sont traduits par le fait que la division chef de file a éprouvé des difficultés à assumer un rôle de véritable coordinateur du Sous-programme. Parce que l'ensemble des activités s'inscrivant dans le cadre des résultats du Sous-programme a manqué de cohérence, on s'est retrouvé dans une situation caractérisée par le fait que la division chef de file a éprouvé des difficultés considérables lorsqu'il s'est agi d'avoir un aperçu de l'ensemble des résultats ou de l'exécution du Sous-programme; la Section de l'Assurance de la qualité a éprouvé à son tour le même type de difficultés au niveau de l'organisation des méthodes de suivi.

Questions régionales

158. Les bureaux régionaux assurent un appui administratif, logistique et, de plus en plus, programmatique outre leurs fonctions de liaison et de représentation auprès des organes gouvernementaux. Toutefois, il est fait peu de cas, dans le Programme de travail ou dans les budgets, de l'ensemble des activités de « courtage » des bureaux régionaux, qui assument de ce fait une fonction à caractère général invisible.

Ressources humaines et financières

159. Le Système intégré de gestion n'autorise pas la répartition du temps des membres du personnel entre les sous-programmes. Le temps de chaque membre du personnel était entièrement consacré à un seul sous-programme en vertu du système financier en vigueur. Étant donné qu'une grande partie de la totalité des ressources est constituée par le temps de chaque membre du personnel et qu'un grand nombre de membres œuvrent aux différents sous-programmes, la véritable allocation des ressources, par sous-programmes, ne peut être exactement déterminée. La répartition des allocations des divisions entre sous-programmes du PNUE ainsi qu'au sein du sous-programme Gouvernance de l'environnement ne rend pas nécessairement compte du travail qu'elles effectuent vraiment. Ainsi, alors que près de la totalité de l'activité de la division de l'alerte rapide et de l'évaluation, au cours de la période 2010-2013, a été inscrite sous la rubrique Réalisations escomptées (D), jusqu'à 50 % du temps du personnel est réparti entre d'autres sous-programmes. En retour, nombre d'activités en matière de représentation et de coordination entreprises par le réseau de bureaux régionaux de la division de la coopération régionale (qui œuvre pour l'ensemble du Programme de travail) ont été, pour la plupart, budgétisées sous la forme de temps de travail consacré au sous-programme Gouvernance de l'environnement.
160. L'évaluation n'a pas permis de constater le moindre suivi des allocations et des dépenses par réalisations escomptées ou produits du Programme de travail, de sorte qu'il n'a pas été possible d'utiliser ces allocations comme un moyen d'évaluer les priorités du Sous-programme et les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme de travail au regard des tendances en matière de dépenses. *Il est recommandé dans l'évaluation que les plans de travail des sous-programmes fassent régulièrement l'objet d'une triangulation avec les plans de travail des divisions.*

Suivi et établissement de rapports

161. La responsabilité en matière d'établissement des rapports concernant le Sous-programme au cours de la période considérée incombe au coordonnateur du sous-programme dont la tâche a consisté à rassembler les informations sur les progrès émanant des différentes divisions. Étant donné que le coordonnateur n'a aucune responsabilité ni aucun pouvoir s'agissant des activités des autres divisions, il a dû accepter le calendrier fixé pour la communication des informations fournies et, dans une large mesure, leur qualité. Dans l'ensemble, jusqu'à la fin de 2012, les dispositions en vigueur en matière d'établissement des rapports n'ont pas permis de rendre entièrement compte des travaux dont le PNUE était responsable en raison de l'imbrication d'un certain nombre de facteurs. Le système intégré de suivi et les rapports sur l'exécution des projets sont connus pour être particulièrement limités en ce qui concerne la quantité d'informations qu'ils peuvent rassembler, ce qui contraint le personnel à sélectionner les activités qu'il choisit de prendre en compte pour l'établissement des rapports. Cette sélectivité circonstancielle, en vertu de laquelle différentes séries d'activités peuvent être consignées d'une période considérée à la suivante, ajoute au manque de concordance en ce qui concerne les progrès rapportés.
162. En résumé, en ce qui concerne la Gouvernance de l'environnement, le sous-programme thématique, tel qu'il est conçu, demeure une « œuvre en devenir ».

D. Analyse de la prise en compte de la parité hommes-femmes au sein du PNUE

163. Le Directeur exécutif du PNUE a prié le Bureau de l'évaluation de procéder à un examen des efforts visant à prendre en compte de manière systématique, entre 2006 et 2011, la problématique hommes-femmes au sein du PNUE, afin d'évaluer d'un œil critique les progrès accomplis par le PNUE en vue d'assurer l'égalité des sexes au niveau organisationnel, ainsi que d'en intégrer les différents

aspects dans les activités du Programme et de promouvoir la parité hommes-femmes pour ce qui est de l'accès aux ressources environnementales et de leur contrôle. L'examen s'est appuyé sur trois piliers en vue d'établir des résultats et conclusions crédibles et de favoriser l'élaboration de recommandations concrètes concernant les activités qui seront menées dans le futur pour promouvoir l'égalité entre les sexes au sein du PNUE, à savoir : i) une étude préliminaire; ii) une enquête en ligne sur la perception du personnel du PNUE et des partenaires; et iii) des entretiens avec le personnel clé du PNUE à différents échelons.

164. L'analyse a été réalisée au cours de la première moitié de 2012 alors que des réformes importantes étaient mises en œuvre au sein du PNUE par le biais de sa Stratégie à moyen terme pour 2010-2013. Cette stratégie vise à poursuivre l'engagement qu'il a pris de promouvoir l'égalité et l'équité entre les sexes en matière d'environnement. La prise en compte de la problématique hommes-femmes a ainsi été ancrée comme l'un des principaux mécanismes institutionnels permettant de garantir l'exécution efficace des sous-programmes du PNUE, et elle s'appuie sur le Plan d'action pour l'égalité des sexes pour 2006-2010, élaboré par le PNUE en application de la décision 23/11 du Conseil d'administration sur l'égalité entre les hommes et les femmes et l'environnement. Même si plus d'une année s'est écoulée depuis la date à laquelle le plan devait prendre fin, celui-ci est demeuré effectif et a continué à orienter les efforts dans ce domaine au moment de l'examen.
165. L'analyse a permis de constater que le PNUE entendait promouvoir la parité hommes-femmes moyennant la mise en œuvre du plan d'action, qui était hautement utile pour les travaux du PNUE, étant donné l'accent mis par le Programme sur la promotion du développement durable et les liens indissociables entre l'égalité des sexes, l'environnement et le développement durable. Alors qu'il proposait un cadre de responsabilisation complet, le plan d'action ne reposait pas sur un fondement solide ni n'annonçait clairement une vision et il n'était pas axé sur les résultats. Il est recommandé dans l'analyse que « le PNUE devrait élaborer une politique en matière d'égalité entre les sexes à l'échelle de l'organisation et un nouveau plan d'action en la matière d'ici la fin de 2012, y compris un énoncé clair de la vision, un cadre d'intégration des sexes axé sur les résultats ainsi que des priorités opérationnelles et institutionnelles liées aux objectifs de la Stratégie à moyen terme du PNUE. Le Plan d'action pour l'égalité des sexes devrait compléter les documents de planification stratégique du PNUE et sa mise en œuvre devrait se dérouler parallèlement aux programmes de travail du Programme ».
166. Le PNUE a toutefois déployé des efforts considérables pour prendre en compte les sexes dans ses principales méthodes de gestion. Le Directeur exécutif du PNUE, les chefs de division et le Comité chargé de l'examen des recrutements, notamment le Conseiller principal pour les questions de parité, ont joué un rôle louable au niveau des progrès accomplis à ce niveau. Le PNUE a réussi à obtenir une meilleure représentation de femmes au sein de ses effectifs (58 % de femmes contre 42 % d'hommes), mais il s'est avéré être plus ardu d'accroître le pourcentage de femmes dans les postes de direction (P5 et D1), du fait en partie de ce que l'on continue de ne pas accorder suffisamment d'attention à l'épanouissement professionnel et à l'équilibre entre vie personnelle et vie privée parmi les membres du personnel.
167. Par ailleurs, les faibles ressources allouées par le budget de base et les fonds externes pour la parité hommes-femmes, le manque d'effectifs affectés à cette tâche, la faible conscientisation du personnel en ce qui a trait au plan d'action, le manque d'engagement de la part de la direction et du personnel dans la promotion de l'égalité entre les sexes dans les activités, et l'absence de mécanismes adéquats pour le suivi des résultats sont autant d'éléments qui indiquent que l'intégration des sexes au niveau organisationnel est encore loin d'être optimale. Il est notamment recommandé dans l'analyse de « renforcer la structure institutionnelle pour l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes, et d'assurer des ressources financières suffisantes en allouant des ressources de base expressément à cet effet et en mettant en œuvre une solide stratégie de mobilisation des ressources pour garantir la parité hommes-femmes ».
168. Le PNUE a inlassablement collaboré avec ses partenaires, notamment les organismes des Nations Unies au niveau interinstitutionnel, et les résultats de cette collaboration et de ces alliances dans divers domaines thématiques touchant à l'égalité entre les sexes ont été importants, par exemple sur

le plan des publications conjointes et des manifestations consacrées au genre et à l'environnement. Il est toutefois recommandé dans l'analyse que « le cadre dans lequel inscrire l'association des partenaires aux questions relatives à la parité hommes-femmes et à l'environnement devrait être mieux défini de manière à mieux cerner le rôle joué par le PNUE dans les partenariats pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes au niveau interinstitutionnel au sein des Nations Unies et avec les autres partenaires ».

169. Des mécanismes permettant de prendre en compte les sexes ont été mis en place dans certains des domaines d'activité clés du PNUE, comme l'examen minutieux des publications et la conception des projets en vue d'intégrer comme il se doit les aspects relatifs à l'égalité des sexes en recourant à des séries de critères bien définis. Ces mécanismes n'étaient toutefois pas encore assez robustes pour être entièrement suivis d'effet et prendre véritablement en compte la problématique hommes-femmes dans les politiques et les domaines programmatiques. L'analyse a permis de constater que les perspectives sexospécifiques n'avaient pas été systématiquement prises en compte dans les politiques organisationnelles et thématiques, en raison surtout de l'absence de mécanismes adéquats d'évaluation des politiques et de faible implication du Conseiller principal pour la parité hommes-femmes dans les processus d'élaboration des politiques. On a également mis en relief le fait que l'analyse de la problématique hommes-femmes était généralement insuffisante au cours de la phase de conception des projets, en partie parce que le personnel affecté aux programmes ne possédait pas les connaissances techniques voulues en la matière. Il apparaissait que ce qui faisait défaut ce n'était pas les supports d'information ou les documents d'orientation technique en fonction de thèmes spécifiques, mais plutôt le fait que peu d'efforts étaient déployés pour diffuser largement ces orientations thématiques et les rendre accessibles au personnel affecté aux programmes. Le PNUE ne s'est non plus employé à tirer parti des opportunités de formation créées par le biais des mécanismes interinstitutions et des initiatives des partenaires. Il est par conséquent recommandé dans l'analyse de « renforcer les capacités des fonctionnaires affectés aux programmes pour entreprendre des analyses des spécificités sexuelles grâce à des formations et des accompagnements, et d'améliorer la gestion des connaissances dans le domaine afin de tirer de meilleurs enseignements et de faire fond sur les cas de réussite existants ».
170. On a également estimé dans l'analyse que le PNUE n'avait pas assez fait pour intégrer les interventions sexospécifiques dans les programmes et projets, en vue de promouvoir un accès plus équitable aux ressources naturelles et une participation plus égalitaire entre les hommes et les femmes dans la prise de décision en matière d'environnement. Le PNUE devrait par ailleurs suivre de manière adéquate ses interventions, afin de pouvoir démontrer ses contributions à la promotion de la parité hommes-femmes dans le secteur de l'environnement. Il est par conséquent recommandé dans l'analyse que « la politique de suivi du PNUE et les orientations associées devraient prescrire le suivi des progrès accomplis en matière d'intégration des perspectives sexospécifiques à l'aide d'indicateurs particuliers pour chaque sous-programme et intervention et l'établissement de rapports à ce sujet ».

E. Évaluation du programme de pays : Soudan

Orientation générale de l'évaluation

171. L'évaluation indépendante du programme de pays au Soudan (CPE) a été demandée par le Ministère britannique chargé du développement international (DFID) et menée par le Bureau de l'évaluation du PNUE, de novembre 2012 à février 2013. Elle englobait toutes les activités menées par le PNUE dans la République du Soudan (à l'exclusion du Soudan du Sud) sur une période de sept ans, à partir du milieu 2005. L'évaluation, qui a pour double objectif de fournir une base pour la responsabilisation concernant les résultats passés et d'inspirer les futurs programmes du PNUE au Soudan, a permis de compiler des informations factuelles sur le positionnement du PNUE au Soudan, ses partenariats stratégiques, ainsi que la performance et les résultats du portefeuille dans son ensemble.
172. L'orientation stratégique du PNUE au Soudan a porté sur la politique environnementale, l'intégration de la dimension environnementale, les forêts, la gestion intégrée des ressources en eau, la gestion communautaire de l'environnement et les modes de subsistance. En 2007, suite à la

réalisation d'une évaluation exhaustive post-conflit de l'environnement (PCEA, 2007) au Soudan, un bureau de pays a été créé à Khartoum afin d'aider le gouvernement, la société civile et d'autres organismes des Nations Unies à relever les défis qui se posent dans le domaine de l'environnement au Soudan. Trois projets ont ainsi été menés entre 2007 et 2009, à savoir le projet relatif à la gestion intégrée des ressources en eau au Darfour, le projet relatif à l'aide et l'environnement au Darfour et le projet relatif au bois d'œuvre et à l'énergie au Darfour. De juillet 2009 à juin 2013, un projet élargi et plus intégré, intitulé « Gestion intégrée de l'environnement au Soudan (SIEP) » s'est inspiré de l'expérience acquise les années précédentes tout en établissant la gouvernance de l'environnement comme l'un des objectifs clés.

173. Le projet SIEP couvre quatre grands thèmes : i) changements climatiques et forêts; ii) gestion intégrée des ressources en eau; iii) modes de subsistance, en particulier le pastoralisme; et iv) gestion communautaire des ressources naturelles. Le programme était appuyé par des projets de démonstration mettant en exergue des solutions concrètes aux problèmes de gestion de l'environnement au niveau local et visait à renforcer les capacités et à encourager les partenaires à poursuivre leurs activités une fois que l'assistance du PNUE aurait pris fin.

Principaux résultats

Pertinence

174. L'histoire du PNUE au Soudan se fonde essentiellement sur le grand élan généré dans le sillage de l'évaluation exhaustive post-conflit de l'environnement en 2007. Cette évaluation a mis en relief le lien dynamique complémentaire existant entre le conflit et la dégradation de l'environnement, sur lequel reposait la motivation première des activités du PNUE au Soudan : un solide plaidoyer fondé sur des faits probants en faveur des questions environnementales au sein des politiques nationales ainsi qu'avec les organismes des Nations Unies et d'autres organisations qui ont fortement contribué aux efforts de reconstruction et de relèvement à la suite de l'Accord global de paix conclu en 2005. La gouvernance de l'environnement au Soudan se caractérise par : i) une mauvaise coordination interministérielle et l'absence d'une vision commune; ii) une mauvaise coordination entre le gouvernement et les institutions coutumières; et iii) un pluralisme législatif et institutionnel aux niveaux étatique et fédéral. La démarche adoptée par le PNUE qui a jusqu'à un certain point été opportuniste a consisté à miser sur les aspects de la gouvernance où les plus grands impacts peuvent être obtenus. Il s'ensuit que le PNUE s'est concentré sur le dialogue politique, les activités de plaidoyer, les visites d'échange, la formation et la fourniture de ressources de base aux ministères clés, notamment le Ministère de l'environnement et de l'aménagement territoire, le Ministère des ressources en eau et de l'électricité, de la Société nationale des forêts du Soudan et du Conseil supérieur de l'environnement et des ressources naturelles.
175. Les trois projets de la phase 1 (2007-2009) ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'une « stratégie » en tant que telle, car il s'agissait d'un ensemble de projets peu structurés choisis par un nombre très limité de donateurs. Leur portée réelle dans le contexte de l'une des périodes les plus traumatisantes de l'histoire du Darfour a été limitée par des contraintes au niveau des ressources et des problèmes de sécurité, et a été par conséquent assez localisée. Avec le projet SIEP comme unique mécanisme de soutien depuis 2009, le PNUE a pu mener des actions plus cohérentes. Selon l'évaluation, il était judicieux, sur le plan stratégique, de restreindre les activités aux quatre grands thèmes du projet, malgré l'insistance de certains intervenants gouvernementaux sur le fait que l'évaluation aurait pu être étendue à d'autres secteurs que sont les énergies nouvelles, le pétrole, l'extraction minière, l'approvisionnement en eau des villes et la gestion des déchets.
176. Le PNUE n'est toutefois pas encore entièrement engagé dans les « grands débats » sur l'expansion rapide des établissements périurbains (présence prolongée des personnes déplacées) et les mouvements de grande ampleur de populations rurales au Soudan dans leur ensemble. La pléthore de projets de « solution durable » émanant des organisations internationales indique qu'il est nécessaire que le PNUE déploie des efforts plus concertés en vue de fournir des avis – et surveiller – l'impact de l'aide sur l'environnement et de s'impliquer davantage dans les questions de populations. Pour y parvenir, *il est recommandé dans l'évaluation qu'un Conseiller en environnement du PNUE soit affecté au Bureau de la coordination des affaires humanitaires au*

Soudan, dans le but : i) d'accroître la surveillance des marqueurs environnementaux assignés aux organismes des Nations Unies participants, en particulier ceux dont l'environnement est une composante centrale, ii) de mettre en place un système de suivi réaliste et indépendant que pourraient utiliser les organismes eux-mêmes, ainsi qu'un système d'établissement de rapports publics et iii) d'élaborer des méthodes et directives mondiales qui pourraient servir dans des situations similaires ailleurs dans le monde.

Résultats

177. **Gouvernance de l'environnement.** Le PNUE a dépassé la plupart des étapes prévues dans le cadre logique établi pour le projet SIEP dans cette composante. L'évaluation a reconnu le rôle de catalyseur joué par le PNUE pour ce qui est de façonner et promouvoir le dialogue politique, tout en notant, entre autres, que les visites d'échange en Afrique de l'Est (Kenya et République-Unie de Tanzanie) et en Afrique du Sud avaient permis de susciter une importante dynamique. L'un des résultats a été la façon dont la gestion intégrée des ressources en eau s'insère dans la politique nationale, avec la place prépondérante occupée par Groundwater and Wadis Department au sein du Ministère des ressources en eau et de l'électricité. Un autre résultat est l'élaboration constante de plans nationaux d'adaptation aux échelons fédéral et des États; cela a été particulièrement utile pour faire avancer l'action en matière de changement climatique et devrait permettre au Soudan d'obtenir un financement auprès de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. L'évaluation n'a toutefois pas été en mesure de déterminer si ces progrès ont pu se traduire par une meilleure exécution de la politique gouvernementale. En l'absence d'un niveau d'efficacité de référence sur lequel se fonder, ainsi que d'une analyse institutionnelle approfondie allant au-delà des impressions formulées par les participants aux projets, nous ne pouvons que prendre note des contraintes sur le plan des capacités et des ressources financières, en particulier au niveau des États.
178. On a observé un manque de cohésion entre les différents éléments du projet SIEP, notamment des liens difficiles à cerner entre les activités en amont et en aval. Afin d'éviter la fragmentation des projets, il est recommandé dans l'évaluation que le PNUE s'assure, au cours de la prochaine phase du SIEP, de promouvoir des projets de gestion intégrée des ressources naturelles capables de capitaliser sur les avantages cumulatifs des infrastructures (barrages, etc.), des forêts, des actions politiques (plans directeurs en matière de gestion intégrée de ressource en eau, changements climatiques) et des initiatives communautaires (plans d'action communautaires pour l'environnement) dans le même bassin versant. Le prochain projet du bassin versant de Wadi El Ku, financé par l'Union européenne, devrait constituer un modèle de portefeuille mieux intégré présentant un plus grand potentiel de multiplication des résultats au moyen de plusieurs interventions thématiques.
179. **Intégration au sein du système des Nations Unies.** L'évaluation a révélé un lien crucial entre l'influence du PNUE et les projets concrets de démonstration sur le terrain. À titre d'exemple, le partenariat établi par le PNUE avec la FAO s'agissant du projet Bois d'œuvre et Énergie au Darfour (achevé en mars 2010) a conduit à la mise en place d'un cadre stratégique conjoint pour la gestion des ressources naturelles au Darfour, rédigé avec la FAO, qui est axé sur les modes de subsistance, la protection des sols et le déboisement. La collaboration avec l'UNICEF pour ce qui est de la surveillance des eaux souterraines dans les camps de personnes déplacées au Darfour a également été un franc succès. Par ailleurs, au sein de l'équipe de pays des Nations Unies, le PNUE a exercé un haut niveau d'influence, notamment en ce qui a trait au plan de travail de l'ONU et de ses partenaires pour 2011 et 2012, du document de planification de l'ONU intitulé « Darfour – Beyond Emergency Relief » et de l'actuel plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. En 2011, le PNUE a été en mesure d'introduire un « marqueur » environnemental pilote pour les projets prévus au Soudan et d'évaluer ceux-ci en fonction d'un ensemble de principes de base en faveur de bonnes pratiques environnementales. La méthode employée ici a été reprise ailleurs dans le monde. Toutefois, comme pour la plupart des « lignes directrices », le marqueur est un outil d'auto-évaluation, pas très élaboré ou détaillé, qui n'est pas assorti d'un mécanisme de suivi de la conformité (aucune sanction possible en cas de non-respect).

180. La plus grande préoccupation était qu'en dépit de la qualité des documents du PNUE, les connaissances, le dynamisme et les promesses contenus dans ces documents pourraient être perdus s'ils n'étaient pas répercutés sur le terrain. Le PNUE ne possédait ni les ressources financières ni les effectifs voulus pour participer sans réserve aux nombreux groupes de travail techniques interorganisations présents au Darfour; l'influence du Programme était donc souvent « passive ». Par ailleurs, le fait de ne pas avoir de représentant accrédité au Soudan est devenu un problème plus pressant à mesure que sa dimension se renforce.
181. **Gestion communautaire des ressources naturelles.** Le PNUE a recouru au modèle de Plan d'action communautaire pour l'environnement (CEAP) pour associer les communautés locales à la planification des initiatives de gestion des ressources naturelles, financer de petits projets dans les villages bénéficiaires et réunir les éleveurs et les agriculteurs dans le but de concevoir des interventions bénéfiques aux deux groupes. Le modèle comprend aussi la démonstration d'activités REDD+. Alors que la mise en œuvre des plans d'action communautaires pour l'environnement pilotes a été plutôt lente, conséquence inévitable pour tous les projets menés dans un milieu social très fragile où la confiance prend du temps à s'établir, exacerbée par des problèmes d'accès et de sécurité, les organismes gouvernementaux ont récemment montré un intérêt dans l'intensification du modèle au Darfour. En dépit de cet effet multiplicateur potentiel, l'évaluation a mis en évidence une grande déconnexion entre les coûts élevés des opérations et le renforcement intensif des capacités au niveau des communautés et des partenaires locaux, les résultats relativement modestes des plans d'action communautaires, et la politique en amont que ceux-ci sont censés influencer dans le domaine de la participation à la gestion locale des ressources naturelles. La gestion des projets de terrain n'est pas le principal domaine de compétence du PNUE. De plus, même si le lien avec les instances supérieures en matière de politique et de sensibilisation est théoriquement assuré, celui-ci est faible dans la pratique et serait fonction d'une expansion importante des plans d'action communautaires pour obtenir l'effet souhaité sur la gestion des ressources naturelles « à l'échelle ». *Il est, par conséquent, recommandé dans l'évaluation que le PNUE ne soit plus directement responsable du processus CEAP, tâche qui conviendrait mieux à un organisme opérationnel. Le rôle de l'organisation devrait consister à défendre la gestion communautaire des ressources naturelles sur le plan politique.*
182. **Pastoralisme et modes de subsistance.** La notoriété de la recherche et des ouvrages sur les modes de subsistance et le pastoralisme fait que cette composante des activités du PNUE est l'une des plus reconnues. Les publications de recherche de référence produites en collaboration étroite avec Tufts Université (ainsi que l'Institut international pour l'environnement et le développement et SOS Sahel) ont beaucoup contribué à élever le débat sur l'utilisation des terres, les ressources naturelles et les modes de subsistance liés au pastoralisme au Darfour. La stratégie a consisté à renforcer les capacités des leaders, professionnels et autres parties prenantes du monde pastoral en vue d'influer sur le processus décisionnel; améliorer la surveillance et l'analyse des marchés et du commerce au Darfour afin de mieux comprendre comment les conflits influent sur les modes de subsistance; et cerner les lacunes des politiques relatives au pastoralisme en procédant à un examen détaillé de ces politiques. La démarche participative a particulièrement influencé la vision et les approches actuellement adoptées par la communauté internationale et certains secteurs gouvernementaux.
183. Jusqu'à présent, toutefois, le projet ne représente qu'une timide entrée en matière par rapport à l'objectif visant à influencer sur les politiques gouvernementales, ainsi qu'à faire évoluer les paramètres des arguments concernant l'usage des terres au Darfour fondés sur le conflit. En dépit de la grande qualité des documents d'information diffusés par le PNUE, il reste encore à les faire connaître au-delà du cercle relativement réduit des partenaires du Programme. On note, par exemple, l'absence d'activités de renforcement des capacités destinées aux médias, au secteur privé ou aux établissements d'enseignement. Une stratégie de plaidoyer efficace peut également tenir compte de questions comme le régime de propriété foncière, les droits de pacage communaux et le droit coutumier ainsi que l'engagement plus direct avec le monde pastoral. Il est recommandé dans l'évaluation que le PNUE élabore plus avant et mette en œuvre une stratégie de diffusion destinée à accroître la sensibilisation politique et publique aux objectifs et résultats spécifiques, dont le recours

a différents médias et à des logos sur les sites de projets, l'organisation de cérémonies d'ouverture, etc.

Probabilité de viabilité et d'impact

184. Les interventions du PNUE ont suivi une logique selon laquelle l'évolution des attitudes dans l'axe descendant ou ascendant atteindrait une « masse critique » au moment de se traduire par un changement des politiques et des pratiques permanentes de gestion des ressources naturelles. Il est très difficile de tracer la voie du changement à partir d'activités de renforcement des capacités, de consultation et de recherche jusqu'à obtenir des modifications concrètes des politiques (et, par extension, jusqu'à l'amélioration des vies des populations). Contrairement aux relations en train d'être instituées entre les acteurs du secteur des services (au sein du gouvernement et entre les secteurs gouvernements et non gouvernementaux), le PNUE ne détient aucune information de suivi sur les progrès accomplis en vue de renforcer les relations de confiance entre les acteurs du secteur des services et les communautés. La guerre a amoindri les perspectives et possibilités de planification, même à moyen terme, et a également accru le niveau de méfiance entre les communautés et les gouvernements locaux.
185. Quant aux ressources financières, on pourra mesurer l'engagement et la viabilité politiques en tirant le meilleur parti des fonds consacrés à l'environnement provenant des budgets à l'échelon fédéral et des États. La position du PNUE est qu'il s'agit d'activités gouvernementales soutenues par le PNUE. L'appropriation devrait ensuite être démontrée et renforcée par la stratégie gouvernementale et les crédits budgétaires affectés à ces activités. *Il est, par conséquent, recommandé dans l'évaluation que le PNUE introduise, dans le cadre du prochain cycle du SIEP, une requête et un engagement bien définis des partenaires du Gouvernement soudanais en faveur du cofinancement des projets retenus.*
186. La mobilisation, par le PNUE, de nouvelles ressources dégagées par la communauté internationale a été notable, même si cela est intervenu au sein du cercle plus en plus réduit de donateurs potentiels. Les possibilités d'obtenir de nouveaux financements au Soudan demeureront limitées en l'absence d'accord de paix durable au Darfour. Dans cet ordre d'idées, renforcer la capacité (et les attentes) des communautés à mobiliser directement des fonds repose sur l'hypothèse selon laquelle le secteur privé sera capable de répondre à la demande touchant les contributions, les infrastructures et les technologies environnementales, ce qui est très loin de la réalité pour le moment.
187. Même si le PNUE a réalisé une évaluation des risques, sa portée réelle est (comme dans le cas de tous les acteurs au Soudan) limitée par des problèmes de sécurité et d'accès. La réduction des effets des conflits locaux sur la gestion des ressources naturelles émanant de la logique d'intervention décrite plus haut était fondée sur deux hypothèses : premièrement, l'amélioration des facteurs non environnementaux déterminant le relèvement et le développement; deuxièmement, le fait que les autres facteurs non environnementaux de conflit n'augmenteraient pas. Ces deux hypothèses ne se sont pas pour l'essentiel réalisées au cours de la période couverte par l'évaluation, et échappent, à l'évidence, au contrôle du PNUE. En fait, la situation toujours précaire au Darfour (et dans de nombreuses autres régions du Soudan, notamment les zones frontalières avec le Soudan du Sud) complique grandement les efforts d'expansion du programme. Au-delà des indicateurs convenus dans le cadre logique du projet, il faudrait procéder régulièrement à une analyse plus globale prenant en compte l'évaluation des risques, l'analyse des conflits et l'étude de la façon dont les hypothèses et les « facteurs » de changement influent sur les principales activités du programme. *Il est recommandé dans l'évaluation de mettre au point une théorie du changement complète du programme pour le prochain cycle de programme, assortie d'indicateurs et de méthodes permettant de faire rapport sur les voies du changement. Cela devrait comprendre non seulement les facteurs sur lesquels le PNUE peut agir, mais également les facteurs et hypothèses exogènes susceptibles d'avoir des répercussions sur le programme.*

Facteurs influant sur la performance

188. **Présence dans le pays.** La représentation actuelle du PNUE au Soudan est insuffisante, non seulement pour le type d'activités soutenues de sensibilisation, de conseil et de soutien menées au

cours des cinq dernières années, mais également pour le type d'engagement politique d'introduction que cela suppose.

189. **Continuité.** Le Bureau du PNUE au Soudan était et continue d'être financé par les projets et est entièrement tributaire des fonds alloués par un nombre limité de donateurs. On a, toutefois, réussi à maintenir jusqu'ici un degré satisfaisant de continuité et de cohérence en entretenant des relations au sein du gouvernement par le biais d'un nombre réduit de ministères et de services, tout en conservant le même personnel d'encadrement sur place au fil des ans.
190. **Administration des programmes de pays.** Il existe au sein du PNUE un déséquilibre entre le désir de s'engager plus à fond dans des États fragiles et l'architecture institutionnelle dont il dispose pour y arriver. L'évaluation a mis en relief l'inefficacité des arrangements administratifs et en matière de gestion existant au PNUE par rapport à ses propres structures de gestion. La juridiction quadrangulaire entre le siège du PNUE à Nairobi, le Service des situations post-confliktuelles et de gestion des catastrophes à Genève, le Bureau du PNUD à Khartoum et le bureau de pays du PNUE est, au mieux, inopérante et, dans certains cas, nuit directement au programme. Cela s'est traduit par de longs retards dans les achats et les décaissements, ce qui a porté atteinte à sa réputation. Les procédures et arrangements administratifs aux fins d'un programme de pays devraient inclure des procédures d'achats souples et appropriées autant au niveau humain que financier, dont une délégation de pouvoir plus forte au niveau des pays et la possibilité d'accélérer les requêtes administratives et opérationnelles au besoin.
191. **Suivi et évaluation.** La logique d'intervention du PNUE suggère que l'« influence » et les résultats associés doivent être mesurés de manière plus exhaustive. Le cadre logique du projet SIEP ne permet pas de saisir les forces internes en jeu pour déterminer de manière précise comment l'influence du PNUE se traduit par un changement des politiques. L'examen récent, mené par le PNUE, de la gouvernance environnementale au Soudan a aidé à déterminer quelles étaient les institutions de gouvernance et les relations qu'elles entretenaient. Ce qui importe pour l'heure, c'est de déployer des efforts plus concertés en vue de décrire : a) le fonctionnement interne de ces institutions; b) le processus de prise de décision politique; c) l'utilisation de ces politiques aux niveaux fédéral et des États; et d) dans quelle mesure il serait possible d'établir la contribution du PNUE aux changements de politiques. Il faudrait établir des méthodes de suivi et d'évaluation plus fiables afin de mesurer l'apport du PNUE au renforcement institutionnel. Comme dans le cas des changements de politiques, celles-ci devraient comprendre des indicateurs sur l'influence, l'évolution des attitudes, la transposition, le développement des méthodes de gestion et les engagements financiers.

F. Examen des « décisions sur les synergies » des conventions relatives aux produits chimiques

Examen des arrangements adoptés en application des « décisions sur les synergies » concernant le renforcement de la coopération et de la coordination entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm

Contexte

192. Les discussions initiales sur les synergies entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm et la gestion des substances chimiques en général se sont amorcées en 2002 au sein du Conseil d'administration du PNUE, au lendemain du Sommet mondial pour le développement durable. Reconnaisant l'autonomie juridique de chaque convention, les Parties ont décidé de constituer un Groupe de travail spécial conjoint chargé de préparer des recommandations sur l'amélioration de la coopération et de la coordination⁷, et ont demandé l'établissement d'un rapport supplémentaire analysant les domaines précis dans lesquels la coopération et la coordination entre les trois conventions au niveau programmatique seraient mutuellement avantageuses pour ces dernières. Les recommandations du Groupe de travail spécial conjoint, adoptées en 2009, ont permis

⁷ *Décision SC-2/15 (Mai 2006); Décision RC-3/8 (Octobre 2006); Décision BC-VIII/8 (Décembre 2006).*

d'établir les premières décisions sur les synergies portant sur la coopération et la coordination⁸ à l'échelon national, régional et mondial, constituant le pilier et le démarrage officiel du processus synergétique entrepris par les trois conventions.

193. Plus tard en 2010, les réunions extraordinaires simultanées de la Conférence des Parties à chacune de ces conventions ont par ailleurs adopté des « décisions globales »⁹ concernant les domaines thématiques suivants : i) activités conjointes; ii) fonctions de gestion conjointes; iii) services conjoints; iv) synchronisation des cycles budgétaires; v) vérification conjointe des comptes; et vi) modalités d'examen. Les Parties, parties prenantes et secrétariats ont été invités à mener, en coopération et en coordination, les activités visant à appliquer les « décisions sur les synergies » à tous les niveaux, et à mettre en place de façon permanente des services conjoints. En 2011, une fonction de direction conjointe (Secrétaire exécutif) a été créée, avec le mandat conféré par les Parties de diriger les activités de modification et d'organisation des trois secrétariats en vue de ne former qu'un seul Secrétariat conjoint¹⁰. On a reconnu des activités transversales et conjointes dans les secteurs suivants : i) assistance technique; ii) activités scientifiques et techniques; iii) centres régionaux; iv) Centre d'échange; v) sensibilisation du public, communication et publications; vi) établissement des rapports; et vii) gestion générale.
194. La section VI des « décisions globales » intitulée « Modalités d'examen » contient une résolution par laquelle les Conférences des Parties décident d'évaluer, à leurs réunions de 2013, dans quelle mesure les dispositions prises en application des décisions relatives aux synergies ont contribué à la réalisation des objectifs des conventions. Les « décisions globales » ont ensuite ouvert deux voies à suivre pour la conduite de cet examen : la première concernant le Secrétariat conjoint, la deuxième portant sur un examen mené de manière indépendante par le Directeur exécutif du PNUE, en consultation avec le Directeur général de l'Organisation des Nations pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), par le biais de leurs groupes chargés de l'évaluation. Deux rapports ont ainsi été établis en vue de leur examen lors des deuxièmes réunions extraordinaires simultanées tenues à Genève, du 28 avril au 10 mai 2013.

Objectifs, portée et méthodologie

195. Les bureaux de l'évaluation du PNUE et de la FAO ont réalisé l'examen en ayant pour objectif d'évaluer : a) dans quelle mesure le processus d'amélioration de la coopération et de la coordination a pris en compte les préoccupations mondiales et a répondu aux besoins spécifiques des pays en développement et des pays à économie en transition; b) dans quelle mesure les efforts entrepris pour améliorer la coopération et la coordination ont permis de : i) de renforcer la mise en œuvre des trois conventions aux niveaux national, régional et mondial; ii) de favoriser une orientation cohérente des politiques; et iii) d'améliorer l'efficacité de l'appui procuré aux Parties afin de diminuer leur fardeau administratif et d'optimiser l'utilisation des ressources à tous les niveaux; et c) dans quelle mesure l'amélioration de la coordination et de la coopération entre les trois conventions a contribué à la réalisation de leurs objectifs ultimes communs, à savoir la protection de la santé humaine et de l'environnement en vue de promouvoir le développement durable.
196. La portée de l'examen a été à la fois rétrospective et prospective, en tenant compte des efforts passés et présents globaux déployés par les secrétariats des conventions, les Parties et d'autres parties prenantes, ainsi que des actions planifiées dans la mesure du possible. L'examen a été circonscrit à la période commençant en 2009, au moment de l'entrée en vigueur des « décisions sur les synergies », jusqu'au 31 août 2012, en incluant des activités entreprises et des changements intervenus au cours de cette année-là.
197. Amorcé en mars 2012, l'examen a été réalisé par deux consultants indépendants, sous la responsabilité et la direction générales des bureaux de l'évaluation du PNUE et de la FAO. II

⁸ Décision BC-IX/10 (Juin 2008); Décision RC-4/11 (Octobre 2008); Décision SC-4/34 (Mai 2009).

⁹ Décisions BC.Ex-1/1, RC.Ex-1/1 et SC.Ex-1/1 (Février 2010).

¹⁰ Les conventions de Bale et de Stockholm sont des entités relevant du PNUE, tandis que le Secrétariat de la Convention de Rotterdam est administré à la fois par le PNUE et la FAO. Le Secrétariat conjoint ne s'appliquait qu'aux secrétariats administrés par le PNUE.

s'articulait autour des critères d'évaluation de la « pertinence », de l'« utilité », de l'« effectivité » et de la « viabilité », et sa démarche méthodologique comprenait des études documentaires, travaux de terrain, entretiens et enquêtes électroniques. Le rapport final a été achevé en 2013, après avoir été soumis à un processus d'évaluation exhaustif ayant également bénéficié d'analyses externes effectuées par diverses parties prenantes, dont le Secrétariat, les Parties et les États non-Parties aux conventions, le PNUE, la FAO et un groupe consultatif d'experts.

198. Lors des deuxièmes réunions extraordinaires simultanées tenues à Genève (2013), le rapport d'examen établi par le PNUE et la FAO a été présenté en séance plénière puis examiné par un groupe de contact. Les Conférences des Parties ont ensuite adopté une décision¹¹ invitant le Secrétaire exécutif, les Parties, le PNUE, la FAO et d'autres parties prenantes à appliquer les recommandations énoncées dans les rapports préparés par le Secrétariat¹² et les bureaux de l'évaluation du PNUE et de la FAO¹³; cette décision détermine en outre la réalisation d'un examen indépendant des mécanismes de synergie destiné à évaluer la mise en œuvre des activités conjointes, des fonctions de gestion conjointes et des services conjoints à tous les niveaux, ainsi que la présentation d'un rapport devant être examiné lors des réunions des Conférences des Parties prévues pour 2017.

Principaux résultats de l'examen

199. L'examen a permis de constater que des progrès ont été faits au niveau du Secrétariat, où des systèmes sont mis en place pour assurer la viabilité des actions synergiques par la restructuration organisationnelle et l'harmonisation des fonctions essentielles. Les trois secrétariats administrés par le PNUE ont été fusionnés avec succès en une seule organisation fondée sur une structure de gestion matricielle et étayée sur des procédures opérationnelles normalisées en vue de systématiser les opérations.
200. Au niveau des Parties, l'examen a révélé qu'il existait de nombreux obstacles à la viabilité et que seuls des progrès modérés avaient été réalisés sur le plan de la mise sur pied de comités interministériels chargés d'assurer la coopération et la coordination. Certains des pays de l'échantillon, notamment le Brésil et l'Uruguay, ont toutefois indiqué que ces efforts avaient démarré plusieurs années avant le processus mis en branle par les décisions sur les synergies, et que par conséquent on commençait à acquérir de l'expérience sur laquelle les autres Parties peuvent s'appuyer et dont elles peuvent s'inspirer.
201. À l'échelon régional, les centres régionaux des conventions de Bâle et de Stockholm et les bureaux régionaux du PNUE et de la FAO doivent s'engager davantage dans le processus des synergies au niveau de l'assistance procurée aux Parties. Les autres organismes des Nations Unies et la Banque mondiale ne participent pas non plus assez activement au processus.
202. Au niveau mondial, l'implication des secrétariats à l'Initiative mondiale relative aux douanes a offert des possibilités de coopération avec les conventions, les organisations internationales et les douanes nationales, en vue de réduire le commerce illicite de substances chimiques dangereuses et interdites, et de déchets; toutefois, seules les questions commerciales sont traitées et des résultats concrets doivent encore être déterminés.
203. Les principales conclusions et recommandations du rapport d'examen sont les suivantes :

Évaluation de la pertinence

Cette évaluation s'est surtout centrée sur la mesure dans laquelle les « décisions sur les synergies » et les actions associées : a) sont en accord avec le contexte international général; b) sont cohérentes avec les décisions des Conférences des Parties; c) répondent aux besoins de toutes les Parties aux conventions, en particulier les pays en développement et les pays à économie en transition; d) peuvent contribuer à réduire le fardeau administratif et optimiser l'utilisation des ressources.

¹¹ Il s'agit de la réponse de la direction au rapport d'examen, adoptée par les Conférences des Parties au titre des décisions BC.Ex-2/1, RC.Ex-2/1 et SC.Ex-2/1)

¹² UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.2/INF/6.

¹³ UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.2/INF/5.

<p>Conclusion</p> <p>La pertinence des « décisions sur les synergies » et des processus en découlant a été élevée au niveau des secrétariats et modérée à faible à l'échelon régional et national (Parties). Réduire les coûts et la charge administrative a été considéré comme plus pertinent à l'échelle internationale (Secrétariat) et mondiale qu'à l'échelon régional ou national.</p> <p>Les aspects des synergies qui se sont révélés les plus pertinents pour les Parties sont les suivants : améliorer le niveau des services procurés aux Parties par le Secrétariat; faciliter l'application des conventions (notamment par l'accroissement de la sensibilisation, les réglementations, l'assistance technique, le soutien scientifique, la collecte de données et le suivi); diminuer les doubles emplois et les chevauchements; et rationaliser les rapports et la planification.</p>	<p>Recommandation</p> <p>Le Secrétariat devrait continuer à promouvoir la participation active des Parties et autres parties prenantes (à savoir centres régionaux, bureaux régionaux du PNUE et de la FAO, autres organismes internationaux, secteur privé, société civile et partie du secrétariat de la Convention de Rotterdam basée au siège de la FAO à Rome) et à accroître leur adhésion au processus. À cette fin, le Secrétariat et les Parties devraient veiller à faire participer les parties prenantes à l'élaboration du programme de travail pour la prochaine période biennale (2014-2015).</p> <p>La riche expérience de la FAO et du PNUE dans ce domaine et leurs connaissances sur les produits chimiques devraient être reconnues et renforcées par le biais d'une participation plus active à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme de travail sur les synergies.</p>
---	--

Évaluation de l'efficacité et de l'impact

Cette évaluation s'est centrée en particulier sur la mesure dans laquelle le processus des synergies et les activités associées ont : a) renforcé la mise en œuvre des trois conventions à l'échelon national, régional et mondial; b) favorisé et amélioré la coopération et la collaboration entre les conventions au niveau du Secrétariat; et c) contribué à la réalisation des objectifs communs des conventions, à savoir protéger la santé humaine et l'environnement en vue de promouvoir le développement durable.

<p>Conclusion</p> <p>La mise en place d'un secrétariat unique a créé les conditions organisationnelles propices à l'amélioration de la cohérence des politiques. Les progrès accomplis au niveau de la mise en place de systèmes et structures pour l'amélioration de la coopération et de la coordination au niveau du Secrétariat ont été significatifs depuis le milieu 2011.</p> <p>À l'échelon national, certaines Parties ont créé des mécanismes de coopération et de coordination, mais cela n'a pas encore conduit à des améliorations notables sur le plan de la mise en œuvre. Il a également été indiqué que les conventions sur les produits chimiques sont peu connues au sein des gouvernements des pays en développement, ce qui empêche la prise de mesures effectives pour atteindre les résultats susceptibles d'accroître l'impact.</p>	<p>Recommandations</p> <p>Les Conférences des Parties devraient continuer de soutenir la mise en œuvre, par le Secrétariat, des réformes organisationnelles et des synergies.</p> <p>Les Parties devraient continuer de développer et rationaliser leurs mécanismes de coopération et de coordination, en vue d'améliorer la gestion des substances chimiques et des déchets, et de partager l'information entre les ministères concernés.</p>
--	---

Évaluation de l'efficacité

Cette évaluation s'est centrée sur la mesure dans laquelle le processus des synergies et les activités associées ont : a) présenté un bon rapport coût-efficacité; b) été menées en temps opportun; c) diminué la charge administrative pour les secrétariats des conventions, les Parties et les autres parties prenantes, et contribué à optimiser l'utilisation des ressources à tous les niveaux; d) permis d'améliorer l'efficacité et la mise en œuvre des activités des conventions à l'échelon national.

<p>Conclusion</p> <p>Il était trop tôt pour déterminer si les actions menées en vertu des « décisions sur les synergies » avaient permis de diminuer la charge</p>	<p>Recommandation</p> <p>On devrait accorder la priorité à la mise en œuvre du programme de travail sur les synergies, en tenant compte du fait que les ressources qui seront</p>
---	--

administrative et contribué à optimiser l'utilisation des ressources à tous les niveaux. Comme les « décisions sur les synergies » ne sont appliquées que depuis peu, les Conférences des Parties n'ont pas eu le temps de définir des résultats et indicateurs précis.

Le Secrétariat a été en mesure d'accroître le niveau de transparence et de responsabilisation, mais la restructuration et le manque de financement semblent avoir retardé la mise en œuvre des « décisions sur les synergies ».

Il reste encore à démontrer dans quelle mesure les actions prises en vue d'établir les synergies ont présenté un bon rapport coût-efficacité; le Secrétariat estime, toutefois, les économies réalisées entre 2 281 532 \$ et 2 552 498 \$ pour la période biennale 2012-2013, mais en l'absence de chiffres précis permettant une comparaison, cette estimation demeure aléatoire.

économisées grâce à la restructuration seront toutes réaffectées à l'amélioration de l'efficacité et à l'application des conventions à l'échelon national.

Compte tenu des besoins nationaux à satisfaire au niveau de la promotion de la coopération et de la coordination entre les trois conventions, les activités ci-après menées en vertu des « décisions sur les synergies » peuvent contribuer à améliorer l'efficacité :

- i) formation du personnel concerné en vue de satisfaire aux obligations prévues par les conventions;
- ii) éducation du public et accroissement de la sensibilisation par la diffusion de matériels d'information et l'élaboration de programmes d'éducation en matière d'environnement; et
- iii) mise en place de systèmes d'information sur l'environnement.

Évaluation de la viabilité

Cette évaluation s'est intéressée à la probabilité de parvenir à la viabilité, en se fondant sur les preuves documentaires et les données issues d'entretiens, en évaluant les facteurs (déterminant l'impact et les hypothèses) qui doivent être en place au niveau du Secrétariat et à l'échelle nationale, régionale et mondiale.

Conclusion

Au niveau du Secrétariat, la plupart des facteurs internes (secrétariat) pour assurer la viabilité sont en place ou sur le point de l'être. Il reste encore à définir les nouvelles modalités de coopération (ou d'intégration) entre les secrétariats administrés par le PNUE et la FAO.

À l'échelon national et régional, les facteurs permettant d'assurer la viabilité semblent beaucoup plus fiables sur le plan de la législation et des capacités. Les Parties semblent résolues à améliorer la coordination et la coopération à l'échelle nationale, mais les contraintes législatives, financières et associées à la sensibilisation, notamment, empêchent de progresser vers la viabilité.

Recommandation

Les Conférences des Parties devraient appuyer la nouvelle structure et prendre la décision voulue pour assurer la coopération entre les secrétariats administrés par le PNUE et la FAO.

L'élimination des obstacles liés aux capacités, au financement et aux connaissances à l'échelon national nécessite des solutions de la part des Parties et devrait se fonder sur des partenariats avec le secteur privé et la société civile, avec l'appui approprié de la communauté internationale par le biais d'un large financement catalyseur des conventions (par exemple, expansion du mandat du FEM ou par d'autres moyens).

Remarques finales

204. Le processus des synergies n'est pas restreint dans le temps, mais devrait se poursuivre et s'accompagner d'effets bénéfiques sur le plan économique et de la mise en œuvre, lesquels ne sont pas seulement dictés par des priorités environnementales. Les décisions de Rio+20 sur l'« économie verte » ont généré des possibilités de synergie, en encourageant une vaste coopération régionale pour l'examen des problèmes et l'échange des bonnes pratiques et en stimulant la cohérence au niveau de l'établissement de l'ordre du jour relatif à l'environnement et au développement.
205. Une démarche axée sur la coopération et la coordination entre la Convention de Bâle, la Convention de Rotterdam et la Convention de Stockholm et, selon qu'il convient, avec les instruments connexes devrait être appliquée pour assurer la gestion rationnelle des produits chimiques et déchets dangereux à tous les niveaux, en vue de renforcer la mise en œuvre, d'améliorer la cohérence des politiques, d'optimiser l'utilisation efficace et effective des ressources et d'éviter les doubles emplois superflus.

G. Examen fonctionnel du système du Plan d'action pour la Méditerranée (PNUE/PAM)

206. À la dix-septième réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Barcelone qui s'est tenue à Paris (France) du 8 au 10 février 2012, les Parties contractantes ont appelé le secrétariat du Plan d'action pour la Méditerranée sous l'égide du PNUE à entreprendre un examen fonctionnel des composantes du Plan d'action. Le PNUE a donné suite à cet appel en chargeant les conseillers en développement mondial du cabinet Dalberg d'entreprendre cet examen. Le Bureau de l'évaluation a participé aux activités du comité consultatif, et assuré l'assurance qualité ainsi que des services contractuels et de contrôle. Les principaux résultats et recommandations ont découlé des éléments suivants :
- Missions menées dans six centres d'activités régionales du Plan d'action pour la Méditerranée;
 - Résultats des questionnaires envoyés aux correspondants du Plan d'action;
 - Informations recueillies lors d'entretiens avec des membres du Bureau, des directeurs de Programmes pour les mers régionales, des parties prenantes clés et des représentants des Nations Unies;
 - Résultats d'analyses comparatives de certains Programmes pour les mers régionales;
 - Observations du groupe de contact sur l'examen, issues de communications régulières ainsi que d'une réunion d'une journée tenue le 7 décembre 2012 à Bruxelles (Belgique).
207. Les objectifs de l'examen fonctionnel approfondi étaient les suivants;
- Améliorer la performance générale et l'efficacité opérationnelle du Plan d'action pour la Méditerranée, en fournissant un outil opérationnel destiné à adapter le plan d'action aux demandes de fond et en matière de gestion des Parties contractantes et en rétablissant l'équilibre entre les effectifs et les activités en tenant compte de toutes les ressources disponibles, y compris le Fonds d'affectation spéciale multilatéral;
 - Corriger les lacunes et les déséquilibres au niveau des responsabilités au sein de services, des descriptions de poste, de la chaîne hiérarchique et du rendement global;
 - Appliquer les meilleures pratiques d'autres Programmes pour les mers régionales, notamment leurs cadres institutionnels et dispositifs de gouvernance;
 - Miser sur la crédibilité et l'image positive des composantes, afin d'améliorer la notoriété publique, la légitimité et la crédibilité du Plan d'action pour la Méditerranée;
 - Se fonder sur les travaux importants des évaluations précédentes du Plan d'action.
208. Il importe de souligner que cet examen s'inscrivait dans le prolongement de l'examen fonctionnel mené en 2010. Ce dernier s'était centré sur les deux services administrés par le PNUE, à savoir l'Unité de coordination du Plan d'action pour la Méditerranée et le Programme coordonné de surveillance continue et de recherche en matière de pollution dans la Méditerranée (MEDPOL).

Importantes réalisations obtenues jusqu'à présent

209. Le Plan d'action pour la Méditerranée a joué un rôle décisif en ce qui concerne le contrôle de la pollution dans la mer Méditerranée. Il a été un facteur clé pour ce qui est d'accorder une plus grande priorité aux questions environnementales à l'ordre du jour politique, de stimuler l'adoption de lois et réglementations relatives à l'environnement et de soutenir le renforcement des capacités sur le plan de la protection de l'environnement dans la région.
210. L'un des plus grands avantages comparatifs du Plan d'action pour la Méditerranée est le fait qu'il est le seul cadre de gouvernance environnementale dont disposent les États de la région méditerranéenne. C'est la raison pour laquelle il est souvent considéré comme un cadre privilégié permettant d'assurer la participation équitable des pays de cette zone. La Convention de Barcelone et ses protocoles inscrivent le système du Plan d'action dans un ensemble d'engagements juridiquement contraignants soigneusement établis en fonction des intérêts régionaux particuliers.

Principaux enjeux du Plan d'action pour la Méditerranée

211. On peut toutefois déplorer qu'en dépit des efforts déployés depuis 35 ans, au titre du Plan d'action, l'environnement méditerranéen continue de se dégrader. Cela est surtout dû au fait que les activités de développement n'ont pas respecté les principes du développement durable. En raison de la poursuite de l'exploitation non durable des ressources naturelles et de l'accentuation de l'instabilité politique dans certaines parties de la région, il convient de toute urgence de renforcer le Plan d'action pour la Méditerranée. Cela vaut particulièrement pour les centres d'activités régionales, qui ont appuyé le Plan d'action grâce à leur solide expertise dans divers secteurs.
212. Les centres d'activités régionales continuent de fonctionner en s'appuyant sur des programmes très individualisés. Cela conduit souvent à une grande concurrence entre le Fonds d'affectation multilatéral et les ressources externes, sans oublier les doubles emplois, qui pourraient bénéficier d'une meilleure synergie. Le Plan d'action a offert un cadre solide et efficace pour les activités de coopération régionale se rapportant aux milieux marins et au développement durable. L'examen fonctionnel constituait une excellente occasion de revoir les structures en place, afin d'adapter le Plan d'action aux enjeux actuels et de donner un nouvel élan aux efforts des pays méditerranéens en vue d'atteindre les objectifs communs en matière de gestion durable des ressources.

Résumé des principaux résultats

213. **Nécessité de renforcer le dispositif de prestation** – Alors que certaines activités sont reconnues pour leur contribution à la Convention de Barcelone, on considère généralement que le système dans son ensemble possède des lacunes au niveau des moyens d'exécution. L'accélération de la dégradation écologique de la Méditerranée souligne la nécessité d'améliorer l'application des principales priorités énoncées dans le programme de travail quinquennal et de se concentrer davantage sur les éléments n'ayant pas reçu assez d'attention dans les cinq dernières années.
214. **Modèle d'activités mal défini** – Au centre des lacunes du Plan d'action pour la Méditerranée se situe un modèle d'activités mal défini. Les problèmes courants auxquels tout le système du Plan d'action doit faire face sont attribuables en grande partie au manque de clarté de ce modèle fondamental, sur lequel devrait reposer toute l'organisation. Le système utilise actuellement quatre modèles d'activités différents :
- **Secrétariat de la Convention**, y compris le suivi, l'évaluation, la conformité et le soutien de base (outils et méthodologies) aux pays pour l'application des protocoles. Cette composante devrait être financée par le Fonds d'affectation spéciale multilatéral;
 - **Application des protocoles**, y compris l'assistance technique aux pays aux fins d'application de la Convention de Barcelone et de ses protocoles. Ce modèle, qui été demandé par les pays, devrait être financé par le Fonds et des gouvernements donateurs;
 - **Gestionnaire de projets pour le développement durable de la Méditerranée**, y compris les projets qui ne contribuent pas directement à l'application des protocoles. Il s'agit de projets financés à l'externe qui ne reçoivent pas de contributions en nature ou en espèces du Fonds;
 - **Cellule de réflexion sur le développement durable de la Méditerranée**, y compris la recherche sur des sujets intéressant le développement durable. Le modèle comprend également des études qui ne contribuent pas directement à l'application des protocoles.
215. **Manque de cohésion au sein du système** - Le modèle d'activités mal défini a nui à la cohésion au sein du système. Celui-ci se caractérise actuellement par un degré élevé de fragmentation entre la Convention de Barcelone, ses protocoles, la Stratégie méditerranéenne de développement durable, les plans d'action régionaux, les projets du FEM, les projets financés par l'Union européenne (qui ne sont pas toujours en accord avec les priorités du Plan d'action), sans oublier un nombre croissant de projets propres aux pays menés par les centres d'activités régionales, qui s'éloignent du mandat spécifique du Plan d'action pour ce qui est des activités régionales. Le système continuera de s'affaiblir si des efforts ne sont pas déployés en vue d'assurer une cohésion et coopération accrues entre les très nombreux acteurs du Plan d'action.
216. **La coordination et la coopération entre les centres d'activités régionales demeurent un grand défi** – On pourrait gagner énormément en efficacité en améliorant la coordination et les synergies

entre les centres d'activités régionales. Ces derniers continuent toutefois de fonctionner à partir de programmes très individualisés. Cela conduit souvent à une grande concurrence entre le Fonds d'affectation spéciale multilatéral et les ressources externes, sans oublier les doubles emplois, qui bénéficieraient de meilleures synergies. De même, les centres d'activités régionales ne détiennent pas les mêmes statuts juridiques, règles et règlements ni des mêmes niveaux de compensation. Les difficultés posées par ces différences ont d'abord été notées dans le document sur la gouvernance de 2007 et continuent de constituer un motif de frustration.

217. **L'importance d'articuler les priorités stratégiques** – Le Plan d'action pour la Méditerranée s'apprête à entamer un nouveau processus de planification quinquennal dans un contexte de contraintes budgétaires. Il est donc particulièrement important de maintenir l'équilibre entre la nécessité de renforcer l'orientation sur les domaines prioritaires actuels en vue d'assurer son entière application et la souplesse requise pour traiter les questions nouvelles et émergentes. Il faut accorder une plus grande attention aux activités qui assurent une meilleure protection des milieux marins et des régions côtières de la Méditerranée, sur la base des obligations juridiques actuelles incombant aux Parties contractantes dans le cadre de la Convention de Barcelone et de ses protocoles. Les Parties contractantes devraient être encouragées à privilégier l'exécution des engagements de la Convention de Barcelone, de ses protocoles et de la Stratégie méditerranéenne de développement durable dans le cadre de leurs stratégies nationales de développement durable. L'approche écosystémique procure un nouveau cadre conceptuel par le biais duquel le Plan d'action pour la Méditerranée peut renforcer l'intégration de ces grands domaines prioritaires.
218. **L'importance d'établir des synergies avec les partenaires externes** – Depuis l'établissement du Plan d'action, il y a plus de 30 ans, le paysage institutionnel de la région a beaucoup évolué. Il existe de nombreux nouveaux organes et mécanismes chargés de s'occuper des questions relatives à la Méditerranée et à son environnement, notamment l'Union pour la Méditerranée, le programme Horizon 2020 de l'Union européenne, le Partenariat stratégique pour les grands écosystèmes marins, l'Initiative relative à la planification de l'espace maritime de l'Union européenne, la composante méditerranéenne de l'Initiative relative à l'eau de l'Union européenne, et la Stratégie de l'eau pour la région méditerranéenne. Face à ce paysage institutionnel complexe, il sera important de trouver des moyens d'améliorer les synergies et de renforcer la coopération avec l'ensemble des organes régionaux, des composantes du Plan d'action pour la Méditerranée, des gouvernements et de la société civile.

Solutions pour un système de Plan d'action pour la Méditerranée durable

219. L'examen fonctionnel approfondi a permis de mettre en évidence de nombreux domaines qui pourraient bénéficier d'améliorations au niveau de l'efficacité et de l'efficience du système. Reconnaissant que nombre de ces questions sont, en fait, des symptômes d'un problème plus fondamental, à savoir l'absence d'un modèle d'activités cohérent et bien défini, le présent rapport est précisément centré sur ce point. La vision sous-tendant le système du Plan d'action pour la Méditerranée est celle d'une organisation qui investit ses ressources là où les effets sont les plus grands et qui est assez souple pour répondre à l'évolution des priorités.
220. Il existe trois voies possibles pour parvenir à la viabilité. L'examen avait pour objectif de définir une voie, celle d'une meilleure efficacité. L'équipe chargée de l'examen a établi deux autres options axées sur des modifications plus fondamentales du système :
- **Modèle 1 : réduction des coûts** – Privilégie la réduction des coûts en vue d'atteindre la viabilité financière du système en tenant compte des réalités économiques actuelles.
 - **Modèle 2 : Système adaptable** – Introduit la notion d'activités essentielles et adaptables attribuées dans le cadre de différents processus.
 - **Modèle 3 : Gestionnaire de fonds** – Rompt les liens directs entre le Plan d'action pour la Méditerranée et les centres d'activités régionales et introduit la relation gestionnaire de fonds/bénéficiaires.
221. Le tableau ci-après donne un aperçu des options en matière de viabilité, avec leurs avantages et inconvénients.

Tableau 1 : Aperçu de haut niveau des principaux avantages et inconvénients des options

Options	Avantages	Inconvénients
Option 1 : RÉDUCTION DES COÛTS Confirme les liens avec les centres d'activités régionales et se centre sur la réduction des coûts en vue de parvenir à la viabilité	<ul style="list-style-type: none"> • Changements concentrés dans un nombre réduit de secteurs du système • Les changements apportés aux procédures et processus existants sont limités 	<ul style="list-style-type: none"> • Il demeure difficile de faire évoluer le financement en fonction de la performance et des priorités • Nécessité potentielle de revoir l'option et de procéder à un autre exercice de réduction des coûts si la situation financière évolue
Option 2: SYSTÈME ADAPTABLE Introduit la notion d'activités essentielles et adaptables attribuées dans le cadre de différents processus	<ul style="list-style-type: none"> • Facilite l'évolution du financement en fonction de la performance et des priorités • Système plus souple et adaptable pouvant réduire ses activités au besoin • Permet un processus de planification « plus léger » pour une partie du financement 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut créer une certaine instabilité si le système est appliqué trop rapidement
Option 3 : GESTIONNAIRE DE FONDS Rompt les liens directs entre le Plan d'action pour la Méditerranée et les centres d'activités régionales et introduit un rapport gestionnaire de fonds/bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> • Système plus souple et adaptable pouvant réduire ses activités au besoin • Aptitude optimale à répondre aux changements grâce à un système centralisé de conception de programme et de planification stratégique 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite une capacité programmatique beaucoup plus grande au sein de l'Unité de coordination • Empreinte moindre du système dans la région • Le contrôle de la mise en œuvre devient une relation transactionnelle

222. Le critère essentiel pour faire du Plan d'action pour la Méditerranée un système durable est la souplesse en vue de répondre à l'évolution des besoins et priorités dans la région méditerranéenne. Compte tenu de la crise financière et de ses conséquences sur l'aide bilatérale, l'option devra offrir la capacité de faire face à de brusques changements au niveau du financement.
223. L'option recommandée pour le système du Plan d'action est l'option 2. Un système adaptable permettra aux Parties contractantes de distinguer entre les exigences minimales pour maintenir la Convention de Barcelone et ses protocoles et les éléments adaptables qui peuvent suivre la disponibilité des fonds. Le risque d'instabilité lié au passage de à cette option peut être facilement géré en prévoyant une mise en place en plusieurs étapes.
224. L'examen a fourni un plan de mise en œuvre détaillé assorti d'actions proposées pour : **l'avenir immédiat** (actions qui n'ont pas besoin d'attendre la décision des Parties contractantes), **la phase 1 de l'après-décision** (actions devant être entreprises la première année suivant la décision des Parties contractantes). À la fin de la phase 1, l'Unité de coordination présentera un rapport de situation et une auto-évaluation; **la phase 2 de l'après-décision** (à l'achèvement de la phase 1, actions devant être menées la deuxième année suivant la décision des Parties contractantes). À la fin de la phase 2, les Parties contractantes superviseront une évaluation indépendante des changements.

III. Analyse des résultats des projets et enseignements tirés au cours de la période 2012-2013

A. Aperçu

225. Au cours de l'exercice biennal 2012-2013, à la date de novembre 2013, le Bureau de l'évaluation avait procédé à 48 évaluations en profondeur (43 évaluations de projet, deux évaluations de sous-programme et trois études spéciales), et mis en chantier 15 autres évaluations devant s'achever en 2014 (liste complète à l'annexe 2). Ces évaluations couvrent les projets et programmes relevant du programme de travail du PNUE liés aux domaines thématiques suivants : i) gouvernance de l'environnement; ii) gestion des écosystèmes; iii) utilisation efficace des ressources; iv) changements climatiques; v) substances nocives et déchets dangereux; et vi) catastrophes et conflits.

Tableau 2 : Répartition des évaluations approfondies par type et sous-programme (2012-2013-2013)

Type d'évaluation	Gouvernance de l'environnement	Gestion des écosystèmes	Utilisation efficace des ressources	Changements climatiques	Substances nocives et déchets dangereux	Catastrophes et conflits	Autres	TOTAUX
Évaluations à mi-parcours	0	2	2	0 (2)	0	0	N/A	4 (2)
Évaluations finales	8 (1)	20 (3)	4 (2)	4 (3)	3 (1)	0	N/A	39 (10)
Évaluation des sous-programmes et études spéciales	1	0 (1)	0	0 (1)	0	1	3 (1)	5 (3)
TOTAUX	9 (1)	22 (4)	6 (2)	4 (6)	3 (1)	1	3 (1)	48 (15)

Note: Les chiffres entre parenthèse indiquent le nombre d'évaluations en cours en novembre 2013

226. En accord avec la politique du PNUE en matière d'évaluation¹⁴ et le Manuel d'évaluation¹⁵, ces évaluations sont menées afin de : i) présenter des preuves concrètes de l'obtention de résultats conformément aux exigences en matière de transparence; et ii) promouvoir l'apprentissage, la fourniture d'informations en retour et le partage de connaissances au sein du PNUE et parmi ses partenaires en s'appuyant sur les résultats et les leçons apprises.
227. Le présent chapitre récapitule les résultats globales des projets qui ont été évalués au cours de l'exercice biennal 2012-2013 (à l'exclusion des évaluations des sous-programmes et des études spéciales). Les projets sont évalués par rapport à un ensemble de critères standard sur une échelle de six points, comme indiqué dans le tableau 3. Les notes obtenues par les projets pour chaque critère sont détaillées plus loin. Dans la mesure du possible, des informations provenant d'évaluations achevées au cours de l'exercice biennal précédent (2010-2012) sont fournies, à titre de comparaison. De plus, de nombreux enseignements découlant d'évaluations de projets sont présentés en vue de mettre en évidence les éléments répétitifs et pertinents.

Tableau 3 : Échelle d'évaluation par critère

Critère	Évaluation	Abréviation		Critère	Évaluation	Abréviation
Résultats globales des projets; réalisation des objectifs et obtention des résultats prévus; réalisation des produits; pertinence; effectivité; efficacité; reproductibilité et expansion; tous les facteurs	Très satisfaisant	TS	Cotes de satisfaction	Probabilité d'impact; durabilité	Très probable	TP
	Satisfaisant	S			Probable	P
	Assez satisfaisant	AS			Assez probable	AP
	Peu satisfaisant	PS	Peu probable		PP	
	Insatisfaisant	I	Cotes d'insatisfaction		Improbable	I
	Très insatisfaisant	TI			Très improbable	TI

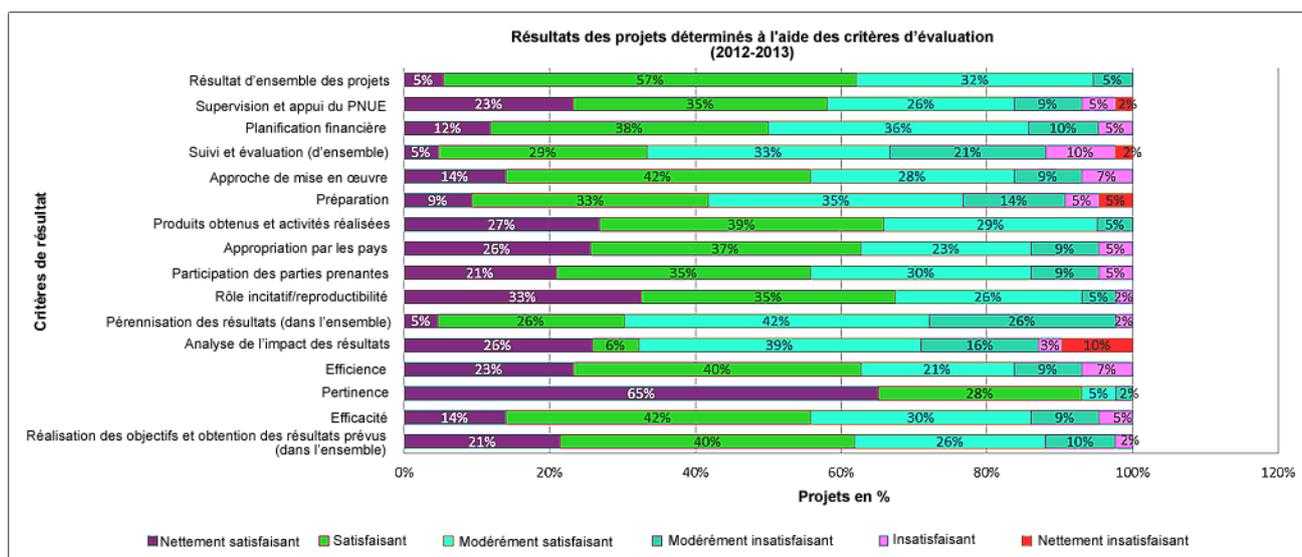
¹⁴ <http://www.unep.org/eou/StandardsPolicyandPractices/UNEPEvaluationPolicy/tabid/3050/language/en-US/Default.aspx>

¹⁵ <http://www.unep.org/eou/StandardsPolicyandPractices/UNEPEvaluationManual/tabid/2314/language/en-US/Default.aspx>

et processus influant sur les résultats						
---	--	--	--	--	--	--

228. Les critères d'évaluation standard sont regroupés en trois grandes catégories : 1) réalisation des objectifs et obtention des résultats prévus, qui comprend l'évaluation des résultats obtenus, de la pertinence, de l'effectivité, de l'efficacité et de la probabilité d'impact; 2) durabilité et rôle incitatif, qui s'intéresse surtout aux facteurs financiers, sociopolitiques, institutionnels et écologiques influant sur la durabilité (continuité) des résultats des projets, et qui évalue également les efforts et réalisations sur le plan de la reproductibilité et de l'expansion; et 3) facteurs et processus influant sur l'obtention des résultats prévus, qui couvre la préparation des projets, l'approche en matière de mise en œuvre et la gestion évolutive, la participation des parties prenantes et la sensibilisation du public, l'appropriation et la prise en mains par les pays, la gestion financière, la supervision et le soutien du PNUE, et le suivi et l'évaluation des projets. Une quatrième catégorie, la complémentarité avec les stratégies et programmes du PNUE, est évaluée mais pas officiellement notée. Le système de notation et les processus de contrôle de la qualité des évaluations cadrent avec ceux employés pour les projets du FEM, et, par conséquent, avec ceux du PNUD et de la Banque mondiale. L'évaluation des projets du PNUE réalisée annuellement par le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM garantit le calage intégral des barèmes de notation sur ceux de ces derniers (voir plus loin la section sur les performances du Bureau de l'évaluation du PNUE).
229. La répartition globale des notes obtenues par les projets en 2012-2013 pour les principaux critères d'évaluation est présentée dans la figure 1. Celle-ci montre que, dans l'ensemble, 62 % des projets évalués au cours de cette période ont obtenu une note supérieure ou égale à « satisfaisant » (soit une augmentation de 2 % par rapport à l'exercice biennal précédent), et que 5 % seulement ont été jugés insatisfaisants (note comprise entre « modérément insatisfaisant » et « hautement insatisfaisant »), ce qui représente une amélioration par rapport aux 11 % dénombrés au cours de l'exercice biennal précédent.
230. Pour la majorité des projets évalués, la pertinence au regard des objectifs du PNUE et des besoins des pays, est élevée, 93 % d'entre eux ayant été qualifiés de satisfaisants ou de hautement satisfaisants (contre 89 % pour l'exercice 2010-2011). Soixante-six pour cent des projets ont été considérés comme satisfaisants ou hautement satisfaisants s'agissant de **l'obtention des produits et de la réalisation des activités** qu'ils prévoyaient, tandis que les résultats de 68 % d'entre eux pourront fort vraisemblablement **être reproduits et/ou améliorés**. Dans l'ensemble la majorité des projets évalués ont également permis **d'atteindre les objectifs et résultats escomptés** (61 % étant considérés à cet égard comme satisfaisants voire plus), et ont été **efficaces** (63 % étant qualifiés, à cet égard de satisfaisants voire de nettement satisfaisants), ce qui représente une amélioration par rapport au dernier exercice biennal où 56 % et 57 % seulement des projets, respectivement, étaient classés dans les mêmes catégories à l'aide de ces mêmes critères. Habituellement, **l'appropriation et la prise en mains des projets par les pays** influent nettement sur leurs résultats, 64 % des projets évalués ayant été considérés à cet égard comme satisfaisants, voire nettement satisfaisants.

Figure 1 : Analyse de l'ensemble des résultats des projets évalués au cours de l'exercice biennal 2012-2013



231. Bien que dans l'ensemble, ces chiffres donnent une image satisfaisante du PNUE en ce qui concerne les résultats à court et à moyen terme de l'ensemble des projets évalués, pour un grand nombre d'entre eux, cependant, leurs effets durables et à long terme sont quelque peu incertains. En fait, pour 29 % d'entre eux, la **probabilité pour qu'ils aient un impact** a été considérée comme insatisfaisante. La **pérennisation** des résultats des projets a été jugée modérément improbable, voire moindre pour 28 % d'entre eux. S'agissant de ces deux critères étroitement apparentés, il semblerait qu'il y ait un important accroissement apparent de la proportion de projets dont la pérennisation des résultats a été jugée modérément improbable voire moindre, puisqu'au cours de l'exercice 2010-2011 leurs proportions étaient respectivement de 16 % et 13 %. Toutefois, il conviendrait aussi de noter qu'au cours de l'exercice biennal 2012-2013, le Bureau de l'évaluation a fait preuve de davantage de cohérence et de rigueur dans l'application de ces critères. Le recours systématique aux analyses fondées sur la théorie du changement associé à l'analyse des résultats et des impacts s'est traduit par l'obligation de disposer d'éléments d'appréciation de plus grande qualité pour que les résultats des projets puissent être classés dans la catégorie « satisfaisants ». La conclusion qui s'impose est qu'en raison de ces critères les résultats des projets ont probablement été sous-estimés durant quelque temps tandis que les niveaux des résultats récemment enregistrés, qu'il est aujourd'hui plus aisé de discerner, pourraient traduire les tendances à plus long terme. *Cela signifie qu'il convient de concevoir les projets en mettant davantage l'accent sur les processus conduisant des produits aux résultats et de mettre au point de solides stratégies visant à pérenniser ces produits et les avantages qui en découlent.*

232. Certains facteurs influant sur les résultats ont été problématiques dans une assez grande proportion des projets : la **préparation des projets** a obtenu une note inférieure ou égale à « insatisfaisant » dans 28 % des cas, *indiquant qu'il est encore possible d'améliorer la conception des projets et les modalités de leur concrétisation, du stade de leur conception à celui de leur mise en œuvre.* Le **suivi et l'évaluation** ont également reçu une note inférieure ou égale à « insatisfaisant » pour 32 % des projets, ce qui soulève des préoccupations quant à l'attention accordée à des approches fondées sur les résultats et la gestion évolutive lors de la conception et de la mise en œuvre des projets.

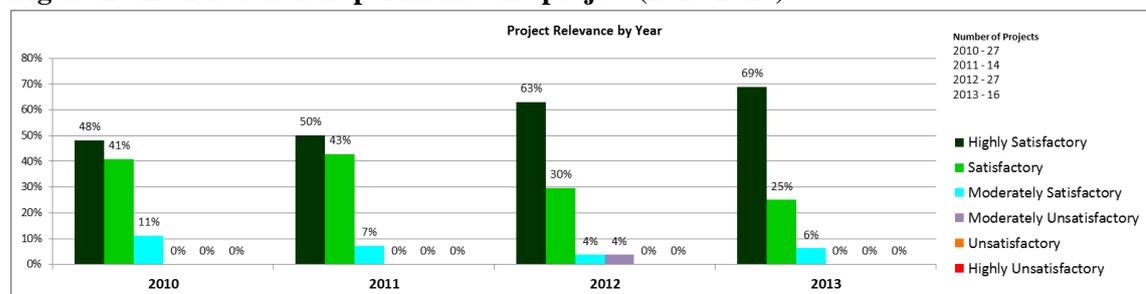
B. Réalisation des objectifs et obtention des résultats prévus

Pertinence

233. Les évaluations ont porté sur la concordance, dès la conception, des objectifs et stratégies de mise en œuvre des projets avec les problèmes et besoins environnementaux de la sous-région; le mandat et les politiques du PNUE; les besoins des parties prenantes (y compris les gouvernements, organisations partenaires et autres organismes des Nations Unies); et (dans le cas des projets financés par le FEM) les priorités stratégiques et programmes opérationnels du ou des domaines d'intervention pertinents du FEM. La figure 2 montre les résultats de ces évaluations pour la période

2010-2013, tandis que la figure 3 présente les notes obtenues dans chaque sous-programme pour ce critère, au cours de la même période. On constate une légère amélioration du pourcentage de projets ayant reçu une note supérieure ou égale à « satisfaisant » pour la pertinence, celui-ci étant passé de 89 % en 2010 à 94 % en 2013. Un seul projet évalué au cours de la période 2010-2013 a reçu une note située dans la moitié inférieure de l'échelle. Les meilleures notes en matière de pertinence ont été obtenues, dans la plupart des cas, par des projets se rapportant à la gestion des écosystèmes, à l'utilisation efficace des ressources et aux substances nocives.

Figure 2 : Évaluation de la pertinence des projets (2010-2013)



Pertinence des projets par année

Nombre de projets

Hautement satisfaisant

Satisfaisant

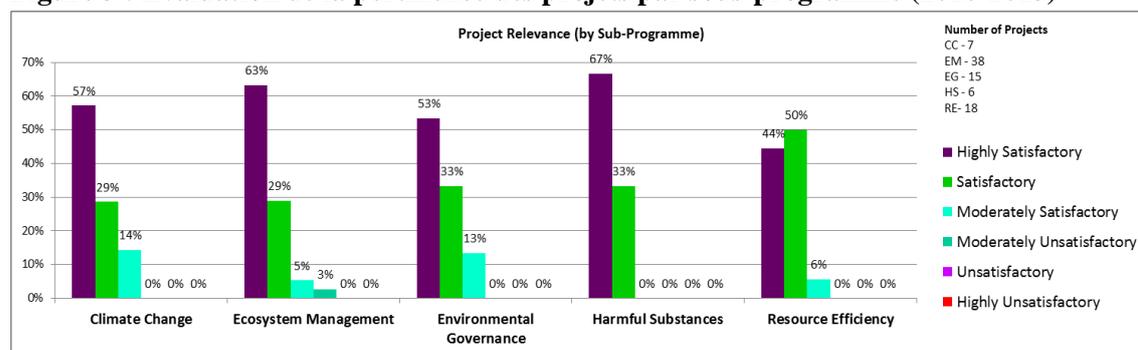
Modérément satisfaisant

Modérément insatisfaisant

Insatisfaisant

Nettement insatisfaisant

Figure 3 : Évaluation de la pertinence des projets par sous-programme (2010-2013)



Pertinence des projets (par sous-programme)

Nombre de projets

CC – 7

GE – 38

GOE – 15

SN – 6

UER – 18

Hautement satisfaisant
Satisfaisant
Modérément satisfaisant
Modérément insatisfaisant
Insatisfaisant
Nettement insatisfaisant

Changements climatiques
Gestion des écosystèmes
Gouvernance de l'environnement
Substances nocives
Utilisation efficace des ressources

234. Les projets réussis étaient basés sur l'évaluation des besoins des pays participants et des partenaires locaux, et étroitement liés aux conventions internationales existantes, ainsi qu'aux politiques et lois nationales. Il en est ainsi du projet intitulé « Gestion intégrée des bassins versants et des zones côtières dans les petits États en développement des Caraïbes »¹⁶, dont le succès (note globale « hautement satisfaisant ») était en grande partie attribuable à la pertinence du projet par rapport aux besoins nationaux et régionaux. Toutes les parties prenantes du projet et tous les partenaires d'exécution dans la région étaient parfaitement au courant de la pertinence fondamentale des services environnementaux durables pour les bassins versants et les zones côtières que le projet voulait promouvoir. Cette prise de conscience générale a été à l'origine de l'engagement qui a conduit aux remarquables réalisations du projet.

Enseignement 1. La pertinence des projets est plus grande lorsque les dispositions institutionnelles s'articulent autour des collaborations et réseaux existants, et que, par suite, la plupart des activités sont compatibles avec les mandats et objectifs institutionnels et les soutiennent. Cette condition est cruciale pour assurer leur intégration à l'échelon national et leur cohérence avec les processus en cours, et influe sur la performance, l'engagement et l'appropriation par les institutions partenaires nationales, ainsi que sur les contributions pouvant être mobilisées à titre de cofinancement. (Évaluation finale, Réduction de l'écoulement des pesticides dans la mer des Caraïbes)¹⁷.

Enseignement 2. Les priorités déterminées par les parties prenantes, un cadre commun d'orientation en matière de bonnes pratiques et le partage d'expériences entre les pairs font partie des ingrédients qui contribuent à accroître la pertinence des projets. Dès le départ, il est nécessaire de communiquer avec les organismes/représentants gouvernementaux concernés, afin de veiller à ce que les interventions et objectifs proposés soient dictés par la demande et que les décideurs participent¹⁸.

Enseignement 3. Les projets représentent le principal mécanisme pour accomplir les réalisations escomptées définies dans la stratégie à moyen terme du PNUE; ils constituent donc un aspect crucial de l'application d'une gestion axée sur les résultats. Renforcer le processus d'alignement du portefeuille de projets avec le cadre des résultats de la stratégie à moyen terme facilite l'obtention des résultats de haut niveau désirés.¹⁹

Efficacité

235. L'efficacité rend compte de la mesure dans laquelle des résultats directs ont été produits. La méthode d'évaluation a nécessité la formulation de théories du changement décrivant la chaîne de causalité allant des produits (biens et services fournis par le projet) aux résultats (évolution des capacités et des comportements découlant de l'utilisation des produits) et aux impacts (modification à long terme des avantages sur le plan environnemental et des conditions de vie) des projets, ainsi

¹⁶ ¹⁶ Évaluation finale du projet GF/6030-05-01 GFL/2324-2731-4834 intitulé « Gestion intégrée des bassins versants et des zones côtières dans les petits États en développement des Caraïbes » (IWCAM), mai 2012.

¹⁷ Évaluation finale du projet PNUE-FEM GFL/QGL-2328-2760-4880 intitulé « Réduction de l'écoulement des pesticides dans la mer des Caraïbes » – GEF 1248, février 2013.

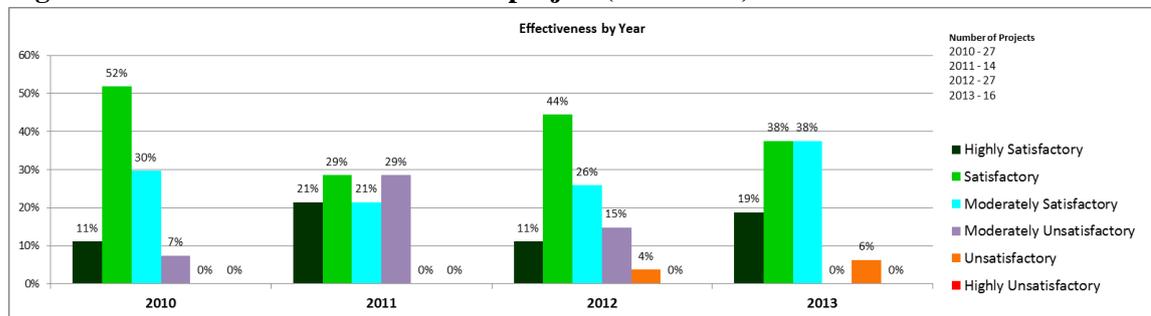
¹⁸ Enseignement général dérivé de divers rapports d'évaluation.

¹⁹ Évaluation à mi-parcours de la stratégie à moyen terme du PNUE (2010-2013), février 2013.

que les facteurs externes influant sur l'obtention des résultats et des impacts, et les rôles des principales parties prenantes dans les processus de changement à différents niveaux de résultat.

236. Comme le montre la figure 4 ci-dessous, le pourcentage de projets évalués ayant obtenu une note située dans la moitié supérieure de l'échelle pour ce qui est de l'efficacité a été de 56 % en 2012-2013. Au niveau des programmes, la totalité des projets axés sur les substances nocives ont reçu de telles notes sur toute la période de la stratégie à moyen terme, et la moitié d'entre eux ont été jugés hautement satisfaisants au plan de la réalisation des objectifs prévus. Par contre, une proportion assez importante des projets se rapportant à la gouvernance de l'environnement et aux changements climatiques ont reçu des notes situées dans la moitié inférieure de l'échelle (respectivement 20 % et 28 %). Deux projets évalués en 2012-2013 ont été jugés insatisfaisants (un projet en 2012 en raison de retards importants dans le décaissement des fonds et certains arrangements cruciaux pour la mise en œuvre²⁰, et un autre en 2013, en raison de problèmes dans la conception d'un des outils décisionnels²¹). Aucun des projets évalués n'appartenait au sous-programme Catastrophes et conflits. Les figures 4 et 5 présentent les projets du FEM, classés par année dans la première et par sous-programme du PNUE dans la deuxième.

Figure 4 : Évaluation de l'efficacité des projets (2010-2013)



Efficacité par année

Nombre de projets

Très satisfaisant

Satisfaisant

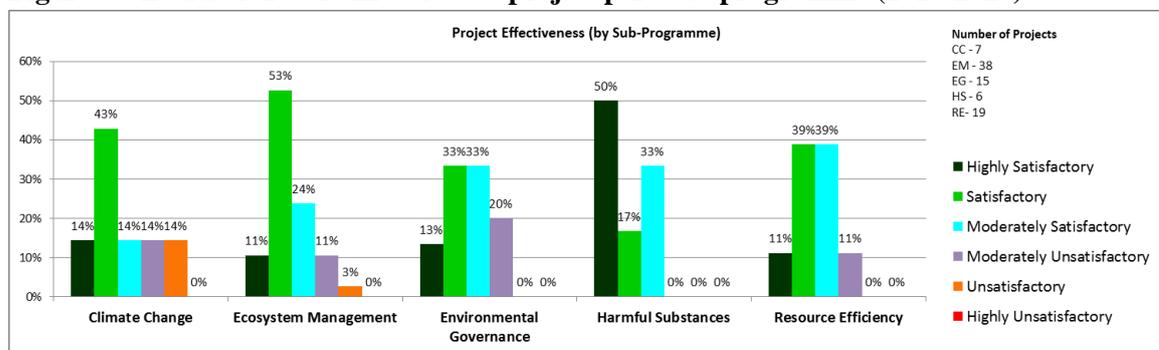
Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Figure 5 : Évaluation de l'efficacité des projets par sous-programme (2010-2013)



²⁰ Évaluation à mi-parcours du projet GF/4010-07-06 (4987) GFL/2328-2732-4987 intitulé « Démonstration et utilisation des meilleures pratiques et technologies pour réduire les impacts des sources terrestres de pollution résultant du tourisme côtier », avril 2012.

²¹ Évaluation finale du projet CC/3010-09-07 (4A56) intitulé « Analyse économique et options d'adaptation », septembre 2013.

Efficacité des projets (par sous-programme)

Nombre de projets

CC – 7

GE – 38

GOE – 15

SN – 6

UER – 19

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Changements climatiques

Gestion des écosystèmes

Gouvernance de l'environnement

Substances nocives

Utilisation efficace des ressources

237. La plupart des projets qui ont obtenu de très bons résultats en matière d'efficacité s'étaient dotés d'objectifs réalistes et d'une solide orientation stratégique dès le départ, avec des stratégies et mécanismes bien définis en matière de suivi, des méthodes fructueuses de mise en œuvre et une gestion évolutive. Ils étaient par ailleurs prédisposés à l'apprentissage et à la reproductibilité, à l'exemple du projet intitulé « Projet sur les avantages en matière de carbone : modélisation, mesures et suivi »²², dont le succès aux plans de la réalisation des produits et de l'obtention des résultats est en partie attribuable à la participation active et engagée des pays hôtes à l'obtention d'informations en retour sur la conception des projets par le biais d'un Comité directeur scientifique, au renforcement des capacités et à la sensibilisation des parties prenantes locales, à la simplification des procédures et directives de suivi afin de les rendre opérationnellement adaptées aux besoins des non-experts dans le domaine des méthodes et outils d'absorption du carbone, à la production d'enseignements (sur le fond et les processus) applicables à d'autres initiatives similaires, et à la réalisation d'une bonne adéquation avec les politiques du FEM et du PNUE. Soulignons toutefois que pour ce projet et plusieurs autres projets très effectifs, les objectifs étaient souvent fixés à un niveau peu élevé.
238. L'analyse de certains des projets qui ont obtenu une mauvaise note en matière d'efficacité montre qu'ils présentaient les tendances suivantes : manque de clarté au niveau de la stratégie et/ou du cadre logique, retards, et processus d'administration financière et de décaissement laissant à désirer.

Enseignement 4. L'accomplissement des buts et objectifs des projets ne devrait pas être laissé au hasard. Il est indispensable d'assurer une communication permanente entre tous les partenaires impliqués dans la mise en œuvre, en particulier lorsque ces derniers sont nombreux et répartis sur plusieurs pays et sites, et que leurs produits respectifs doivent contribuer à une seule prestation globale. Toutes les parties concernées doivent comprendre les attentes et les modalités de mise en œuvre de la même manière²³.

Enseignement 5. Les projets visant à appuyer les politiques et la planification, qui sont bien incorporés dans des programmes nationaux plus vastes et bien financés, présentent souvent un taux de réussite plus élevé. Les efforts visant à

²² Évaluation finale du projet intitulé « Gestion durable des forêts : Projet sur les avantages en matière de carbone : modélisation, mesures et suivi », septembre 2013.

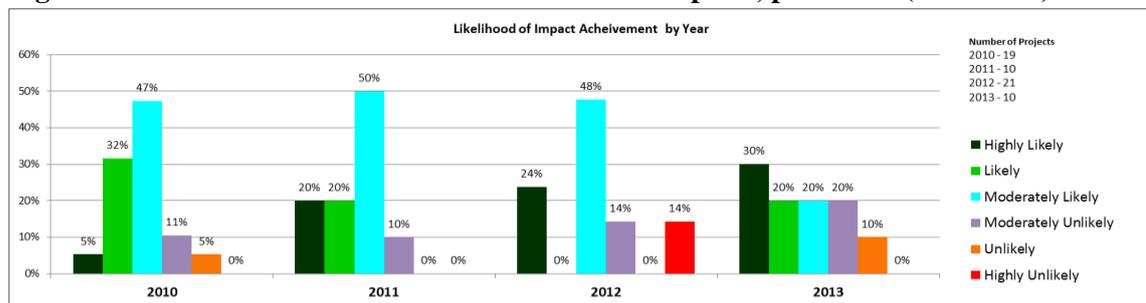
²³ Évaluation finale du projet PNUE/FEM intitulé « Résilience côtière au changement climatique : développer une méthode généralisable pour évaluer la vulnérabilité et l'adaptation des mangroves et des écosystèmes associés », juin 2013.

*instaurer un quelconque changement politique au niveau national devraient s'inscrire dans des projets ou programmes à long terme faisant adéquatement participer les parties prenantes et les décideurs à un dialogue continu.*²⁴

Probabilité d'impact

239. En ce qui concerne les projets du PNUE, l'évaluation de la **probabilité d'impact** se fait par la méthode de l'analyse des résultats contribuant aux impacts. Prenant la théorie du changement et l'évaluation de l'efficacité du projet comme point de départ, cette méthode sert à déterminer la mesure dans laquelle un projet est susceptible de contribuer à des changements supplémentaires (« états intermédiaires ») aboutissant aux impacts souhaités. Elle examine le degré de présence des facteurs déterminants nécessaires (facteurs externes influencés par le projet) ainsi que la validité des hypothèses (facteurs externes non influencés par le projet) et évalue l'aptitude actuelle et la motivation des parties prenantes à faire le nécessaire pour obtenir des résultats. Les avantages globaux prévus en matière d'environnement (impacts) ne sont souvent discernables qu'à long terme et peuvent ne pas se manifester tout au long de la durée de vie du projet, mais l'analyse décrite précédemment permet de déterminer la probabilité qu'un projet contribue de façon démontrable à ces impacts.
240. Les évaluations plus récentes de la probabilité d'impact peuvent donc vraisemblablement mieux représenter les tendances à plus long terme de l'exécution des projets en fonction de ce critère.
241. La **figure 6** montre une baisse apparente de la probabilité d'impact au cours des deux derniers exercices biennaux. En effet, seuls 70 % des projets ont obtenu une note située dans la moitié supérieure de l'échelle en 2013, contre 90 % en 2011. Cette observation peut s'expliquer par le fait qu'en 2012, le Bureau de l'évaluation a commencé à systématiquement appliquer les méthodes de la théorie du changement et de l'analyse des résultats contribuant aux impacts pour évaluer les projets, qui améliorent l'objectivité de l'estimation de la probabilité d'impact.

Figure 6 : Évaluation des résultats contribuant aux impacts, par année (2010-2013)



Probabilité d'impact par année

Nombre de projets

Très probable

Probable

Assez probable

Peu probable

Improbable

Très improbable

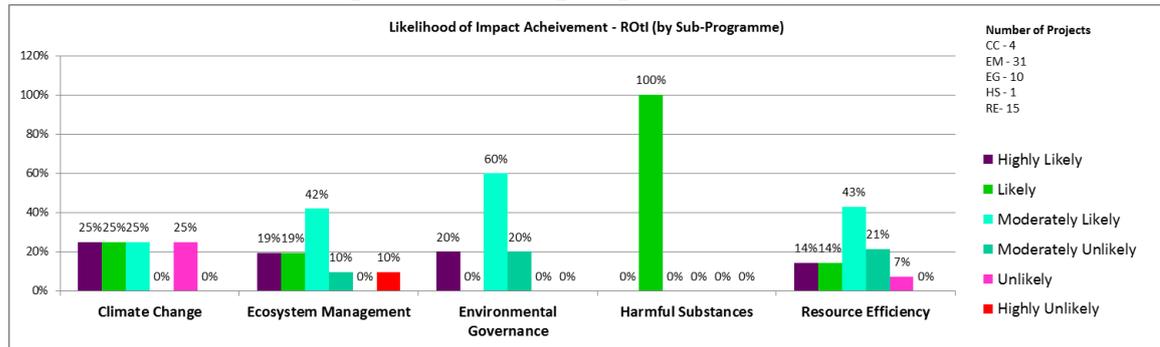
242. La figure 7 montre que la proportion des projets de chaque sous-programme qui, en 2010-2013, ont été considérés comme assez à très peu susceptibles d'avoir un impact s'est située entre 20 % et 28 % (à l'exception du sous-programme Substances nocives²⁵). Moins de la moitié des projets financés par

²⁴ Évaluation finale du projet GF/3010-06-17 (4956) intitulé « Intégration de la vulnérabilité et de l'adaptation au changement climatique dans la planification politique et la mise en œuvre du développement durable en Afrique orientale et australe, août 2012.

²⁵ Pour le sous-programme Substances nocives, la probabilité d'impact n'a été évaluée que pour un seul projet.

le FEM (34%) et des projets non financés par le FEM (39 %) ont été jugés très susceptibles ou susceptibles d'avoir un impact.

Figure 7 : Évaluation de la probabilité d'impact par sous-programme (2010-2013)



Probabilité d'impact – ROTI (pas sous-programme)

Nombre de projets

CC – 4

GE – 31

GOE – 10

SM – 1

UER – 15

Très probable

Probable

Assez probable

Peu probable

Improbable

Très improbable

Changements climatiques

Gestion des écosystèmes

Gouvernance de l'environnement

Substances nocives

Utilisation efficace des ressources

243. Les projets qui ont abouti comprenaient des mesures conçues pour faire évoluer les résultats des projets vers les états intermédiaires, en intégrant leurs activités dans des projets et programmes en cours et/ou prévus des gouvernements, ONG, donateurs bilatéraux, ou organisations régionales et internationales concernés, entre autres. Le projet intitulé « *Résilience côtière au changement climatique : élaborer une méthode généralisable pour évaluer la vulnérabilité et l'adaptation des mangroves et des écosystèmes associés* »²⁶ constitue un bon exemple de projet susceptible d'avoir un impact. L'équipe de ce projet a réussi à renforcer considérablement la capacité et la sensibilisation d'un large éventail de parties prenantes à tous les niveaux, à l'intérieur et à l'extérieur des pays concernés, en produisant des directives relatives à l'évaluation de la vulnérabilité et à l'adaptation des écosystèmes de mangroves, qui n'existaient pas auparavant. L'élan créé vers l'obtention d'impact a été évident à partir des mesures conçues pour évoluer vers des états intermédiaires, les directives étant destinées à être intégrées dans des projets et programmes en cours et prévus

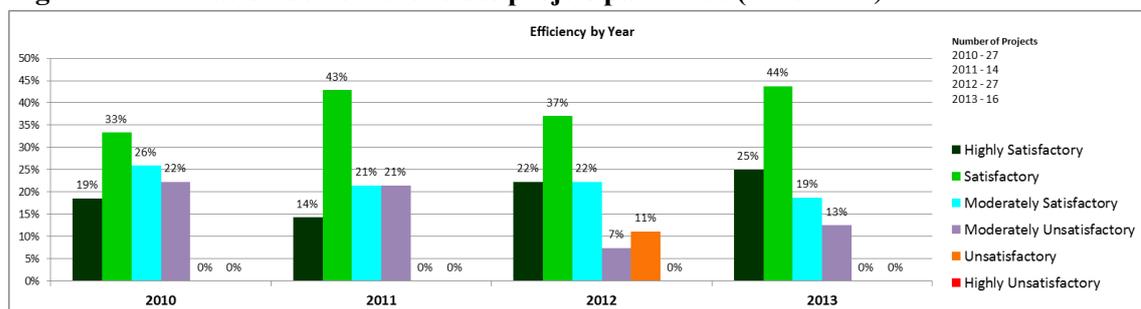
²⁶ Évaluation finale du projet PNUF-FEM intitulé « *Résilience côtière au changement climatique : en développant une méthode généralisable pour évaluer la vulnérabilité et l'adaptation des mangroves et des écosystèmes associés* », juin 2013.

(processus continu) pour l'évaluation de la vulnérabilité au changement climatique et l'adaptation après le projet.

Efficacité

244. Afin de pouvoir les mener à bien dans le respect des budgets et des délais prévus, une évaluation de l'efficacité des projets par rapport à leur coût et de leur rapidité d'exécution a été effectuée. Une attention spéciale a été accordée aux efforts déployés par les équipes de projet pour tirer parti des ressources existantes et des complémentarités avec d'autres initiatives en vue d'accroître l'efficacité du projet.
245. Il a été constaté que le pourcentage de projets ayant obtenu une note supérieure ou égale à « satisfaisant » pour ce critère a progressivement augmenté entre 2010 et 2013, comme le montre la **figure 8** (de 52 % en 2010 à 69 % en 2013), et que celui des projets ayant obtenu une note située dans la moitié inférieure de l'échelle présente une réduction correspondante.

Figure 8 : Évaluation de l'efficacité des projets par année (2010-2013)



Efficacité par année

Nombre de projets

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

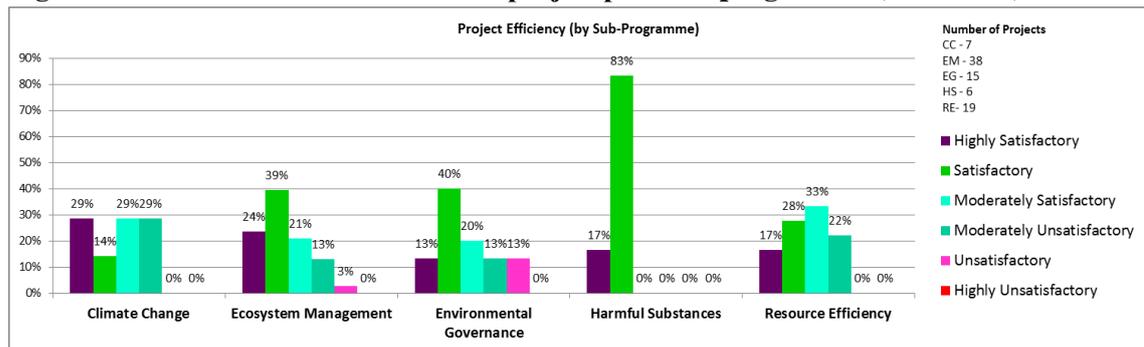
Insatisfaisant

Très insatisfaisant

246. Au niveau des sous-programmes, les meilleures performances en matière d'efficacité ont été obtenues par les projets relatifs aux substances nocives et à la gestion des écosystèmes, qui ont été jugés satisfaisants ou plus dans 100 % et, respectivement, 63 % des cas (voir la **figure 9**).
247. Les projets qui ont obtenu une note située dans la moitié supérieure de l'échelle pour ce critère partageaient des caractéristiques communes, notamment un niveau élevé d'engagement du ou des gouvernements responsables de l'exécution du projet; un dévouement marqué des parties prenantes et du personnel d'exécution locaux; l'aptitude des équipes de projet à s'adapter aux évolutions de la situation et à offrir un appui constant sur le plan technique et en matière de gestion. Soulignons aussi un degré élevé de transparence dans la gestion des ressources financières, des aptitudes et des compétences, une expérience préalable de la gestion de projets internationaux, et une bonne connaissance ainsi qu'une bonne organisation des procédures de passation de marchés avec les partenaires de projet.
248. Un plus grand pourcentage des projets non financés par le FEM ont obtenu une note située dans la moitié supérieure de l'échelle au plan de l'efficacité (75 % contre 51 % pour les projets financés par le FEM).

249. Les projets qui ont obtenu une note située dans la moitié supérieure de l'échelle pour ce critère partageaient des caractéristiques communes, notamment un niveau élevé d'engagement du ou des gouvernements responsables de l'exécution du projet; un dévouement marqué des parties prenantes et du personnel d'exécution locaux; l'aptitude des équipes de projet à s'adapter aux évolutions de la situation et à offrir un appui constant sur le plan technique et en matière de gestion. Soulignons aussi un degré élevé de transparence dans la gestion des ressources financières, des aptitudes et des compétences, une expérience préalable de la gestion de projets internationaux, et une bonne connaissance ainsi qu'une bonne organisation des procédures de passation de marchés avec les partenaires de projet.

Figure 9 : Évaluation de l'efficacité des projets par sous-programme (2010-2013)



Efficacité des projets (par sous-programme)

Nombre de projets

- CC – 7
- GE – 38
- GOE – 15
- SM – 6
- UER – 19

- Très satisfaisant
- Satisfaisant
- Assez satisfaisant
- Peu satisfaisant
- Insatisfaisant
- Très insatisfaisant

- Changements climatiques
- Gestion des écosystèmes
- Gouvernance de l'environnement
- Substances nocives
- Utilisation efficace des ressources

250. L'efficacité des projets a surtout souffert des facteurs de dépassement de coût ou de retard, entre autres les suivants : mauvaise conception se traduisant par un grand nombre d'objectifs et d'activités mal définis et/ou des objectifs trop ambitieux difficiles à atteindre dans les conditions existantes; contraintes en matière de capacité; trop grand recours à des consultants internationaux (qui sont généralement plus coûteux que les consultants nationaux); non-respect des mécanismes de présentation des rapports causant des retards dans les décaissements; taux de démission élevé au sein du personnel des institutions partenaires; modification des arrangements en matière de

cofinancement; et manque de financement pour les activités de projet indispensables à la réalisation des objectifs.

Enseignement 6. Tirer parti des structures déjà bien établies. L'exécution des activités par le biais des structures institutionnelles existantes directement engagées dans les activités comprenant les interventions du projet, et/ou qui sont bien ancrées dans les débats politiques à long terme à l'échelon régional ou national revêt une très grande importance lorsque les ressources financières sont limitées. Elle permet au projet de mobiliser un appui organisationnel et des mécanismes politiques déjà en place (Évaluation à mi-parcours, Transformation du marché mondial pour un éclairage efficace)²⁷

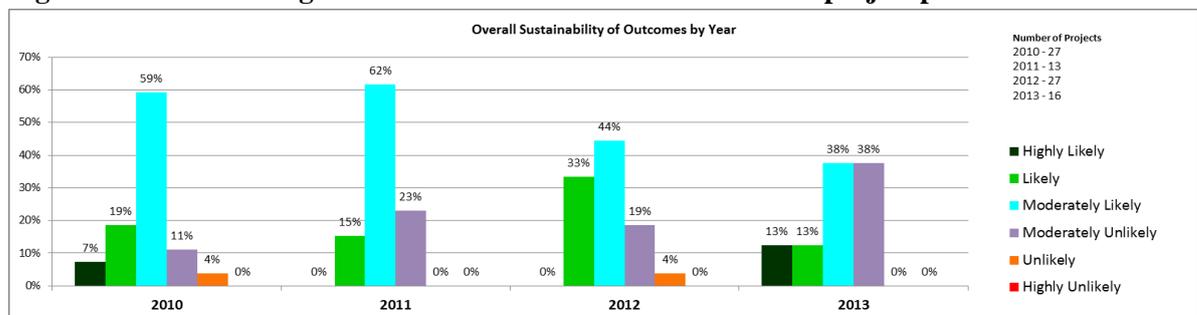
Enseignement 7. Un réseau sous-régional de centres d'excellence peut être extrêmement efficace pour renforcer les capacités et offrir un appui technique aux processus mondiaux. Un tel réseau devrait réunir les institutions ayant déjà une portée et une expérience sous-régionales (ou régionales) dans le domaine ou le processus concerné.²⁸

C. Durabilité et rôle incitatif des projets

Durabilité des résultats des projets

251. Dans ce contexte, la durabilité est définie comme la probabilité que les résultats et impacts produits par les projets se poursuivent longtemps après qu'ils ne sont plus financés et ne reçoivent plus aucune assistance. Quatre aspects susceptibles d'influer sur la durabilité ont été examinés, à savoir : i) la dimension financière; ii) la dimension socio-politique; iii) le cadre institutionnel et la gouvernance; et iv) la dimension environnementale.
252. La figure 10 ci-après montre la tendance, d'après les évaluations réalisées de 2010 à 2013, pour ce qui est de la probabilité que les résultats attendus des projets soient perdurent. De manière générale, 2013 a été l'année avec le plus grand pourcentage de projets jugés très susceptibles d'avoir des résultats durables mais également avec le plus grand pourcentage de projets dont la durabilité des résultats est considérée improbable, lequel a augmenté au cours des quatre années couvertes par les évaluations. Même s'il est possible d'attribuer au moins une partie de cette hausse à l'évaluation plus rigoureuse résultant du recours aux méthodes de la théorie du changement et de l'analyse des résultats contribuant aux impacts, elle indique la nécessité d'accorder à l'avenir une plus grande attention à la durabilité des résultats des projets.

Figure 10 : Évaluation générale de la durabilité des résultats des projets par année



Durabilité générale des résultats par année

Nombre de projets

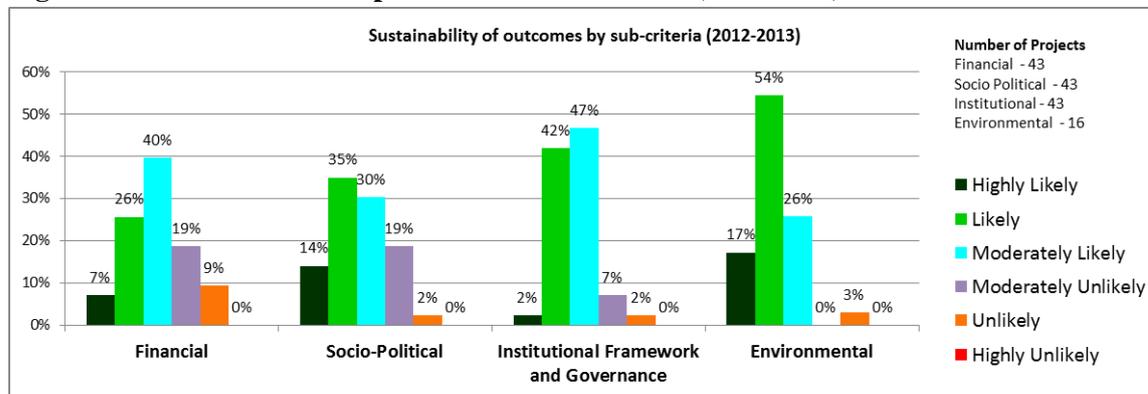
Très probable
 Probable
 Assez probable
 Peu probable
 Improbable
 Très improbable

²⁷ Évaluation à mi-parcours du projet (3457) intitulé « Transformation du marché mondial pour un éclairage efficace » (initiative en.ligen), 2013.

²⁸ Évaluation à mi-parcours du projet intitulé « Établissement d'un réseau national d'aires marines protégées durables – Bahamas », septembre 2012.

253. Comme on peut le voir dans la figure 11, la durabilité institutionnelle des résultats a été jugée assez à très probable pour environ 91 % des projets évalués au cours de l'exercice biennal 2012-2013. Le nombre de projets jugés assez à hautement susceptibles d'avoir des résultats durables aux plans socio-politique et financier est moins élevé, avec respectivement environ 79 % et 73 % du total. Les meilleurs résultats ont été obtenus pour la durabilité environnementale, qui est considérée comme probable pour 97 % des projets.

Figure 11 : Évaluation des aspects relatifs à durabilité (2012-2013)



Durabilité des résultats par sous-critère (2012-2013)

Nombre de projets

Financière – 43

Socio-politique – 43

Institutionnelle – 43

Environnementale – 16

Très probable

Probable

Assez probable

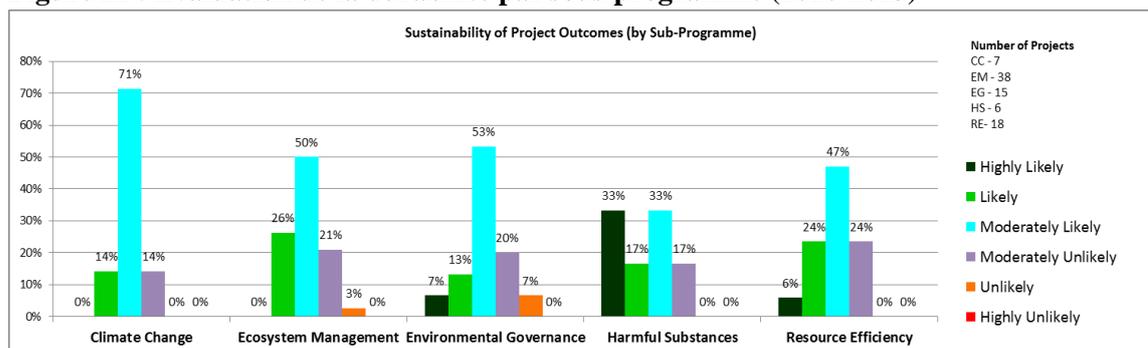
Peu probable

Improbable

Très improbable

254. Quant à la répartition par sous-programme (voir la figure 12), on peut constater que jusqu'à 50 % des projets sur les substances nocives et les déchets dangereux évalués entre 2010 et 2013 ont été jugés susceptibles ou très susceptibles d'avoir des résultats durables, contre seulement 14 %. Le pourcentage le plus bas, pour les projets sur les changements climatiques.

Figure 12 : Évaluation de la durabilité par sous-programme (2010-2013)



Durabilité des résultats des projets (par sous-programme)

Nombre de projets

CC – 7

GE – 38

GOE – 15

SN – 6

UER – 18

Très probable

Probable

Assez probable

Peu probable

Improbable

Très improbable

Durabilité financière

255. Pour ce critère, il fallait évaluer la mesure dans laquelle les résultats des projets et leur impact éventuel dépendaient d'un appui financier continu. Les résultats obtenus pour 2012-2013 ont été très semblables à ceux de l'exercice biennal précédent (2010-2011), les projets avec la plus grande probabilité de durabilité financière bénéficiant de ressources continues suffisantes (fournies, par exemple, par des gouvernements, des partenaires du développement, des donateurs, des programmes) pour poursuivre la diffusion des produits (services, outils, structures, etc.) et les activités de suivi même après leur achèvement. Dans d'autres projets, la longévité des résultats n'était pas fonction de la disponibilité constante de ressources financières (par exemple, modification des dispositions concernant un cadre réglementaire préexistant).
256. Les plus grandes réussites concernent des projets dont les produits répondaient à une demande et dont le développement suivait des besoins particuliers. Par exemple, dans le projet intitulé « Planification et mise en œuvre participatives pour la gestion des zones humides intertidales de Shantou (Chine) »²⁹, le financement continu à l'appui des résultats est considéré probable, car ceux-ci ont une valeur concrète et utilitaire (par exemple, silvo-aquaculture pour la protection des côtes); mais il reste à voir si ce type d'appui financier pourrait être mobilisé pour des questions apparemment moins populaires (par exemple, conservation des zones de marais salé), qui sont généralement moins intéressantes sur le plan financier.
257. Il était également évident que la durabilité financière était étroitement liée à la volonté politique au niveau national et parmi les pays donateurs, car celle-ci contribue à accroître la probabilité d'un financement stable et prévisible. Cela dit, des plans de mise en œuvre trop ambitieux assortis à un manque de moyens pour les exécuter sont des conditions qui, même avec la meilleure volonté politique, amoindrissent la durabilité financière des résultats.

Enseignement 8. L'établissement de mécanismes financiers durables nécessite un environnement économique, fiscal et politique favorable. Une participation plus directe et précoce des ministères chargés des aspects économiques et financiers, ainsi que des instances législatives nationales, à la conception du projet et à ses activités de mise en œuvre peut renforcer la durabilité du projet et aider à atteindre les objectifs politiques³⁰

Enseignement 9. Une analyse financière, comprenant une indication claire des ressources financières nationales et régionales disponibles, de l'engagement des donateurs et des diverses lacunes éventuelles, est primordiale pour assurer la

²⁹ Évaluation finale du projet GF/3010-07-03 (4985) intitulé « Planification et mise en œuvre participatives pour la gestion des terres humides intertidales de Shantou », Chine, mars 2012.

³⁰ Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/1030-04-02 (4773) ECORA – « Gestion intégrée des écosystèmes en vue de préserver la diversité biologique et d'atténuer la fragmentation des habitats dans trois zones modèles de l'Arctique russe », septembre 2012.

durabilité financière d'une initiative. Un aspect important de la durabilité financière est ce que l'on peut appeler de manière informelle le « cycle de développement », à savoir si les fonds des donateurs cibleront les projets (avec de rigoureux contrôles financiers), ou les programmes (avec moins de contrôle financier et plus de responsabilités pour les institutions nationales), ou constitueront un soutien budgétaire (où l'obligation de rendre des comptes incombe entièrement aux gouvernements, avec l'acceptation tacite que le financement, et non la gouvernance, est un obstacle à la réalisation des objectifs de développement³¹).

Enseignement 10. Si une stratégie de désengagement n'est pas établie, certaines parties prenantes peuvent nourrir à tort des espoirs que les avantages et appuis [financiers] liés au projet se poursuivront, avec la possibilité d'entacher la réputation des organismes donateurs et d'autres entités participantes.³²

Durabilité socio-politique

258. Dans le cas de la durabilité socio-politique, l'examen porte sur la mesure dans laquelle les résultats des projets et la production d'impacts dépendent des facteurs suivants : engagement et actions des parties prenantes, niveau d'appropriation nécessaire pour garantir la durabilité des résultats, et adéquation de la sensibilisation et de l'intérêt du public et des parties prenantes ainsi que des incitatifs à l'appui des objectifs à long terme. Parmi les projets qui ont obtenu une bonne note dans ce domaine figurent ceux qui faisaient suffisamment participer les principales parties prenantes dans les processus décisionnels, leur donnaient une tribune privilégiée pour débattre de leurs préoccupations et étaient en mesure d'accroître l'appropriation par les principaux acteurs. Le projet financé du FEM intitulé « *Écologisation de l'industrie du thé en Afrique de l'Est* » en est un bon exemple. Du point de vue socio-politique, il a permis d'accroître la prise de conscience des avantages (réduction des coûts, atténuation des effets néfastes sur l'environnement, amélioration de la fiabilité) chez les parties prenantes, grâce aux efforts déployés par les équipes de projet pour améliorer la sensibilisation, l'engagement et les mesures d'incitation de ces dernières.

Enseignement 11. La durabilité socio-politique s'améliore lorsque les principaux partenaires proviennent d'un secteur dans lequel il existe des synergies avec les activités du projet, ce qui en fait de parfaits partenaires pour le projet.³³

*Enseignement 12. La participation accrue de la société civile aux projets peut, en fonction de la nature de cette participation, améliorer la probabilité de durabilité socio-politique des résultats. Le manque d'interaction avec les groupes et les initiatives communautaires et de base peut faire rater la possibilité de faire participer ces groupes aux projets et d'avoir un impact concret sur la responsabilisation des décideurs et la préservation de la durabilité.**

Cadre institutionnel et gouvernance

259. Les évaluations au regard de ce critère mesurent la probabilité de durabilité des résultats du projet, compte tenu des cadres institutionnels et juridiques, des politiques, des structures de gouvernance et des processus en place. Elles ont révélé que le choix de partenaires nationaux et internationaux possédant des expériences et fonctions complémentaires était un facteur déterminant de renforcement de la durabilité institutionnelle. Les projets présentant une meilleure probabilité de réussite dans ce domaine sont ceux qui ont mené des activités par le biais de structures institutionnelles bien intégrées dans les politiques à long terme à l'échelon régional ou national et/ou qui avaient une visibilité de haut niveau.
260. Un autre facteur contribuant à la durabilité institutionnelle apparaît dans les projets qui ont généré un « capital social » au moyen des collaborations et relations établies, et qui présentaient de bonnes perspectives d'intégration institutionnelle et de transfert de compétence permettant d'atténuer les effets des départs à la retraite ou changements de filière chez les membres du personnel. Dans le projet intitulé « *Renforcement des capacités nationales en matière d'indicateurs de la diversité biologique et de communication en Afrique australe et orientale* »³⁴, les participants dans chaque pays concerné ont formé des équipes nationales ou spéciales pour faire avancer les travaux, et au

³¹ *Évaluation finale du projet GF/3010-05-12 (4865) intitulé « Soutien de la mise en œuvre du plan d'action régional pour l'environnement en Asie centrale », septembre 2012

³² Évaluation finale du projet GF/1030-05-03 (4900) « Préservation de la diversité biologique du Páramo dans les Andes septentrionales et centrales » GFL-2328-2714-4900, juin 2012.

³³ * Évaluation finale du projet GF/2328-2721-4981 intitulé « Écologisation de l'industrie du thé en Afrique de l'Est », 2013.

³⁴ Évaluation finale du projet ROA-2648-1571-2611 intitulé « Renforcement des capacités nationales en matière d'indicateurs de diversité biologique et de communication en Afrique australe et orientale », avril 2012.

moins certaines d'entre elles ont poursuivi leurs activités sous forme de forums pour l'échange d'expérience et l'appui mutuel.

Enseignement 13. Les relations institutionnelles jouent un rôle crucial dans la réussite ou l'échec de tout projet fonctionnant à une échelle systémique, et en particulier dans des environnements transitoires. Un projet doit inévitablement réagir aux divers changements qui surviennent pendant sa durée de vie, plutôt que de diriger le processus. Il importe, dès le début du projet, d'évaluer les capacités des institutions, la nature dynamique des relations entre les divers acteurs, et la façon dont ils interagissent avec les autres parties prenantes clés.³⁵

Enseignement 14. La planification de la suite du projet, c'est-à-dire le choix des partenaires qui s'engageront et occuperont des postes clés de manière à donner des résultats soutenus au niveau national ou local, est cruciale pour assurer les résultats après le projet. Il est fondamental de sélectionner les bons partenaires et les bonnes personnes et de renforcer leurs capacités, en vue d'établir des relations à long terme et internationaliser les résultats.³⁶

Enseignement 15. Lorsque l'on collabore avec des organisations gouvernementales, en particulier quand leur soutien au projet ne semble pas entièrement assuré, il convient d'établir un mémorandum d'accord en vue de renforcer les relations entre l'équipe de projet et les administrations nationales respectives. Le mémorandum d'accord devrait faciliter le transfert des résultats du projet vers les instances gouvernementales.³⁷

Durabilité environnementale

261. L'évaluation de la durabilité environnementale des résultats tient compte des facteurs environnementaux, externes au projet ou causés par celui-ci, qui sont susceptibles de nuire au futur flux de résultats. Cet aspect est surtout pertinent lorsqu'il y a des actions directes sur le terrain, mais il est souvent moins bien traité car les processus visant à atteindre des résultats de haut niveau ne sont souvent pas sur le même plan que les interventions sur le terrain.
262. Au cours de l'exercice biennal 2012-2013, environ 97 % des projets évalués ont été jugés assez à très susceptibles, du point de vue environnemental, de ne subir ni causer aucune menace à la durabilité de leurs résultats. La plupart des menaces environnementales à la durabilité des avantages procurés par les projets n'émanent pas des projets eux-mêmes mais de facteurs externes, comme les activités socio-économiques et les régimes de développement mondial. Par exemple, les changements climatiques à l'échelle de la planète provoqués par l'activité humaine constituent une menace environnementale à la durabilité des résultats de nombreux projets relatifs à la diversité biologique. Simultanément, le rôle important que les écosystèmes peuvent jouer dans la réduction des effets de l'évolution du climat devrait recevoir une plus grande attention de la part des gouvernements et des communautés locales. Un bon exemple en est le projet intitulé « *Préservation de la diversité biologique du Páramo dans les Andes du nord et centrales* »³⁸ : davantage de gens comprennent maintenant que le Páramo est un important mécanisme de défense contre les sécheresses et les inondations qui sévissent dans la région des Andes, et la population insiste pour que les gouvernements se donnent plus de mal pour faire cesser les activités néfastes et protéger les sources d'eau; cependant, l'écosystème du Páramo continue d'être menacé, en raison de l'expansion incontrôlée des exploitations minières, de l'agriculture envahissante, de projets d'infrastructure publics et privés, de pratiques de brûlage inconsidérées, du surpâturage et du braconnage, tout cela ayant des effets catastrophiques sur la diversité biologique de la région.

D. Rôle de catalyseur et reproductibilité

263. Le rôle catalytique du PNUE est inscrit dans sa politique de création d'un environnement favorable et d'investissement dans des activités pilotes novatrices montrant comment les nouvelles approches peuvent fonctionner. La reproductibilité est définie ici comme l'effet d'une intervention permettant de répéter l'expérience ou d'appliquer les enseignements tirés dans différents lieux géographiques, ou de les reproduire (dans les mêmes lieux géographiques mais à beaucoup plus grande échelle et

³⁵ Évaluation finale du projet GF/3010-05-12 (4865) intitulé « Appui à la mise en œuvre du Plan d'action régional pour l'environnement en Asie centrale », septembre 2012.

³⁶ Enseignement dérivé de divers rapports d'évaluation.

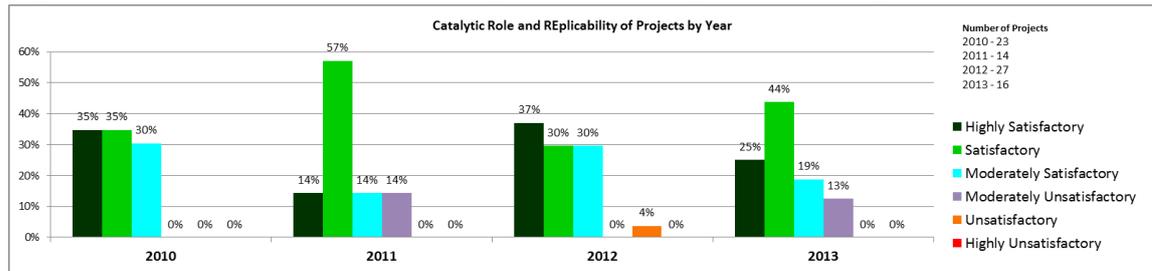
³⁷ Évaluation finale du projet CP/4040-09-02 (3743) intitulé « Renforcement du déploiement des technologies à base d'énergie renouvelable au Brésil, en Chine et en Afrique du Sud », mars 2012.

³⁸ Évaluation finale du projet GF/1030-05-03 (4900) intitulé « Préservation de la diversité biologique du Páramo dans les Andes septentrionales et centrales » GFL-2328-2714-4900, juin 2012.

avec d'autres sources de financement). Les évaluations portent sur la méthode adoptée par le projet pour promouvoir la reproductibilité et/ou la mesure dans laquelle la reproduction ou l'expansion a déjà commencé (ou devrait commencer dans un avenir rapproché).

264. En moyenne, 92 % des projets évalués ont obtenu une note située dans la moitié supérieure de l'échelle sur le critère du rôle de catalyseur et de la reproductibilité des enseignements et des expériences (voir la figure 13). Au niveau des programmes, les projets sur les changements climatiques ont été les plus nombreux à obtenir une note supérieure ou égale à « satisfaisant » (83 %) et les moins performants ont été ceux sur l'utilisation efficace des ressources, dont seuls 50 % ont reçu une note située dans la moitié supérieure de l'échelle (voir la figure 14).

Figure 13 : Évaluation du rôle de catalyseur et de la reproductibilité par année



Rôle de catalyseur et reproductibilité des projets par année

Nombre de projets

Très satisfaisant

Satisfaisant

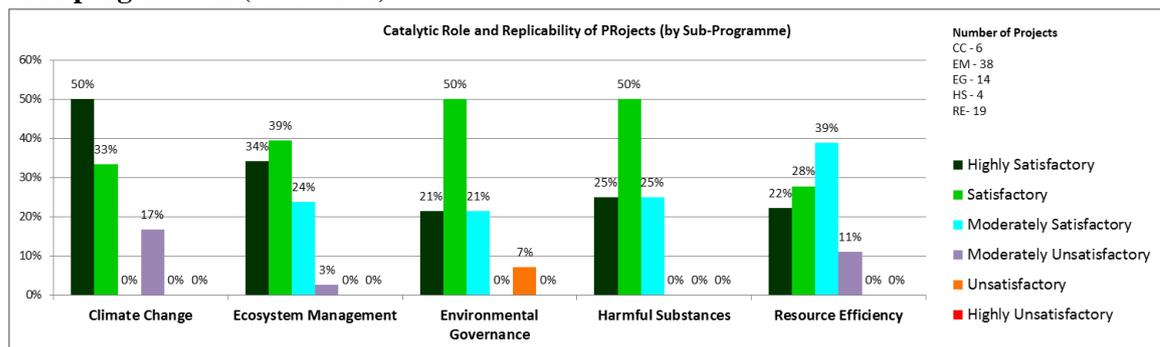
Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Figure 14 : Évaluation de la reproductibilité et du rôle de catalyseur des projets dans les sous-programmes (2010-2013)



Rôle de catalyseur et reproductibilité des projets (par sous-programme)

Nombre de projets

CC – 6

GE – 38

GOE – 14

SN – 4

UER – 19

Très satisfaisant
Satisfaisant
Assez satisfaisant
Peu satisfaisant
Insatisfaisant
Très insatisfaisant

Changements climatiques
Gestion des écosystèmes
Gouvernance de l'environnement
Substances nocives
Utilisation efficace des ressources

265. Un certain nombre d'enseignements et d'expériences susceptibles de profiter à des interventions semblables menées dans d'autres pays et lieux géographiques ont été tirés des projets, dont les meilleurs du point de vue du rôle de catalyseur ont été, entre autres, ceux qui ont su produire des « champions » parmi les représentants d'institutions publiques et privées ou les populations locales, et qui continuent d'être attachés et empressés à aller de l'avant. Les projets qui ont reçu une relativement bonne note dans ce domaine ont également su établir des mesures incitatives/dissuasives (sur le plan social, économique, du marché, des compétences, etc.), afin de modifier le comportement et les pratiques des parties prenantes en associant les résultats du projet à des instruments économiques et réglementaires.
266. La reproductibilité des projets a souvent été renforcée par les échanges d'expériences et l'apprentissage horizontal (pair-à-pair) entre projets et pays. Des technologies et approches nouvelles et novatrices ayant fait l'objet de projets de démonstration ou d'études pilotes ont permis d'accroître progressivement l'intérêt, les connaissances et les compétences. La coopération Sud-Sud s'est également révélée être un facteur déterminant pour la reproductibilité de certains projets. Dans le projet intitulé « *Renforcement du déploiement des technologies à base d'énergie renouvelable au Brésil, en Chine et en Afrique du Sud* »³⁹, cette coopération a, par exemple, été insuffisante, ce qui a conduit l'Afrique du Sud à rater des occasions d'échanger des informations avec la Chine, alors qu'elle aurait manifestement pu tirer des enseignements intéressants de l'expérience de ce pays. L'absence d'une telle coopération au sein du projet peut en outre avoir contribué à ses mauvaises notes dans les catégories « participation des parties prenantes », « appropriation par les pays » et « durabilité des résultats des projets » en général.

Enseignement 16. Le pouvoir d'infléchir les décisions ne dépend pas uniquement de l'aptitude à présenter des arguments scientifiques et économiques convaincants mais aussi de l'accès, de l'influence et des relations. Les descriptifs de projet doivent clairement communiquer la logique du projet. Le lien entre les activités du projet et l'impact (à long terme) souhaité peut ne pas être évident pour toutes les parties prenantes, mais la raison d'être du projet devrait au moins être bien comprise par ceux qui participent à sa mise en œuvre.⁴⁰ Faire participer les parties prenantes à la phase de planification et recourir à la méthode de la théorie du changement lors de la phase de conception et de planification aideront non seulement à éclaircir la logique d'intervention du projet, mais également à améliorer son implantation et sa reproductibilité.

Enseignement 17. Alors que la démonstration des avantages sur le plan local procurés par une approche politique donnée est un outil très utile pour promouvoir l'intégration rapide, il ne faut pas ignorer les processus, cycles et délais d'élaboration des politiques au niveau national. Dans de nombreux cas, cette démonstration est en fait insuffisante pour stimuler de manière effective le processus décisionnel.⁴¹

³⁹ Évaluation finale du projet CP/4040-09-02 (3743) intitulé « Renforcement du déploiement des technologies à base d'énergie renouvelable au Brésil, en Chine et en Afrique du Sud, mars 2012.

⁴⁰ Enseignement découlant de divers rapports d'évaluation.

⁴¹ Évaluation finale du projet GF/3010-06-17 (4956) intitulé « Intégration de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques dans la planification et l'instauration du développement durable en Afrique orientale et australe », GEF ID 2752, août 2012.

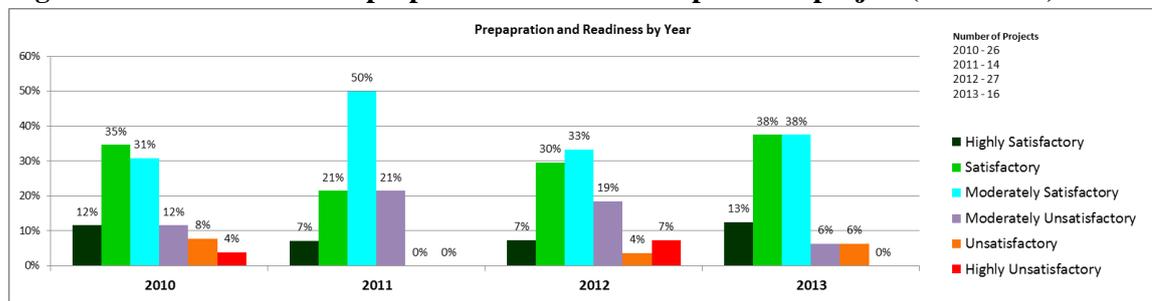
Enseignement 18. La conception des stratégies de mise en œuvre des projets doit tenir compte des variables culturelles et socio-économiques, afin d'assurer l'accord avec les différents contextes nationaux et infranationaux. Établir divers sites de démonstration avec des processus de mise en œuvre asymétriques entre les pays permet au projet de valider des pratiques convenant à différentes conditions socio-économiques et environnementales, et de renforcer la valeur de démonstration et le potentiel de reproductibilité des projets.⁴²

E. Facteurs influant sur les résultats des projets

Préparation et conception des projets

267. Les évaluations ont cherché à établir si les descriptifs de projet étaient assez clairs et réalistes pour permettre la mise en œuvre effective et efficace des différentes activités, et si les objectifs et composantes étaient bien formulés et faisables dans le respect des délais et ressources convenus. Elles ont également déterminé si les capacités des organes d'exécution et des interlocuteurs étaient correctement prises en compte, si les modalités de partenariat étaient bien définies, et si les dispositifs de gestion, les rôles et responsabilités étaient adéquatement spécifiés avant la mise en œuvre des projets.

Figure 15 : Évaluation de la préparation et de la conception des projets (2010-2013)



Préparation et conception par année

Nombre de projets

Très satisfaisant

Satisfaisant

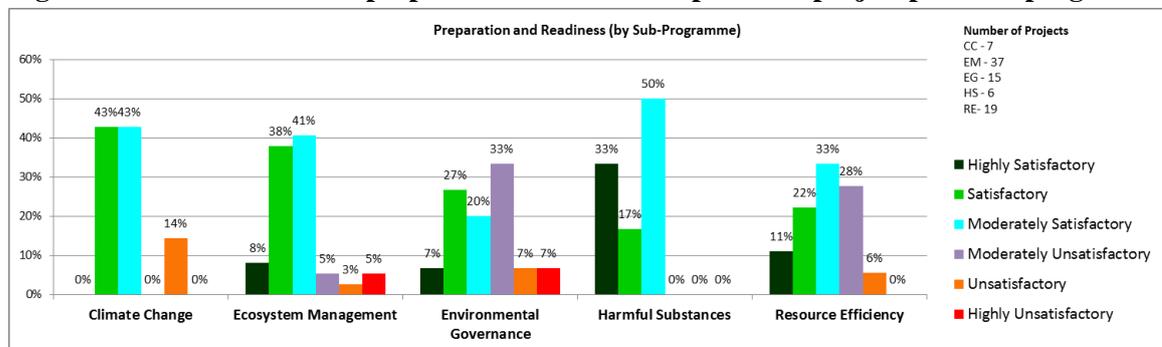
Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Figure 16 : Évaluation de la préparation et de la conception des projets par sous-programme



Préparation et conception des projets (par sous-programme)

⁴² Évaluation finale du projet PNUE/FEM GFL/QGL-2328-2760-4880 intitulé « Réduction de l'écoulement de pesticides dans la mer des Caraïbes », GEF 1248, février 2013.

Nombre de projets

CC – 7

GES – 37

GOE – 15

SN – 6

UER – 19

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Changements climatiques

Gestion des écosystèmes

Gouvernance de l'environnement

Substances nocives

Utilisation efficace des ressources

268. Comme le montre la figure 15, la proportion de projets dont la conception et la préparation ont obtenu une note supérieure ou égale à « satisfaisant » varie de 28 à 51 %, ce qui indique que la qualité de la conception des projets peut encore faire l'objet de beaucoup d'améliorations. Par sous-programme (voir la figure 16), ce sont les projets liés aux substances nocives et à la gestion des écosystèmes qui ont le meilleur pourcentage de notes supérieures ou égales à « satisfaisant » (respectivement 50 % et 46 %), la dernière place revenant à ceux concernant la gouvernance de l'environnement (34 %). Les projets du FEM n'ont obtenu que de légèrement meilleurs résultats en matière de conception et de préparation, avec 43 % se voyant attribuer une note supérieure ou égale à « satisfaisant » et seulement 23 % une note située dans la moitié inférieure de l'échelle, contre respectivement 37 % et 25 % pour ceux non financés par le FEM.
269. Les données d'évaluation compilées montrent que la plupart des projets dont la conception et de la préparation été jugées moyennement à hautement insatisfaisantes ont également obtenu de mauvais résultats (généralement assez insatisfaisants ou insatisfaisants) dans les catégories « Approche en matière de mise en œuvre », « Suivi et évaluation en général », et « Probabilité d'impact ». Dans certains projets, et en particulier les activités de démonstration pilote, le manque de participation des parties prenantes à la conception des projets a causé des problèmes de mise en œuvre par la suite. Les projets qui ont obtenu de mauvais résultats sur ce critère ont souvent présenté des lacunes au niveau du cadre logique et présentaient des dispositifs de gestion complexes et/ou inadéquats, problèmes qui n'ont pas été adéquatement cernés ni traités au cours de la phase d'examen des propositions.
270. Un bon exemple de conception s'appuyant sur un large processus de consultation et de collecte d'informations est donné par le projet intitulé « Conservation in situ des espèces sauvages apparentées aux plantes cultivées par l'amélioration des processus de gestion de l'information et d'application sur le terrain »⁴³, qui a adopté une approche à plusieurs niveaux – local (activités), national et international – pour la prise de décisions. Cette structure en entonnoir a créé de nombreuses possibilités d'ajuster et d'aligner les activités et de renforcer leur intégration. En

⁴³ Évaluation finale du projet GF/1020-04-01 (4757) intitulé « Conservation in situ des espèces sauvages apparentées aux plantes cultivées grâce à l'amélioration des processus de gestion de l'information et d'application sur le terrain », 2013.

revanche, la conception du projet intitulé « Élaboration d'une méthode stratégique d'intervention sur le marché pour les technologies d'énergie solaire à raccordement au réseau »⁴⁴ a été jugée insatisfaisante en raison surtout du fait qu'elle n'a pas fait intervenir les principales parties prenantes dans sa formulation, mesure qui aurait favorisé l'établissement de partenariats avec celles qui étaient réellement désireuses de contribuer aux travaux et de fournir un cofinancement et aurait également garanti une conception ainsi que des résultats plus réalistes.

271. De manière générale, les facteurs entrant en ligne de compte pour l'amélioration de la performance au niveau de la conception et de la préparation sont les suivants : objectifs clairement définis à l'intérieur d'un cadre facile à comprendre, assortis de bons indicateurs faciles à utiliser pour mesurer le degré de réussite (ou d'échec) du projet; articulation claire des objectifs, activités et chaînes de résultats; alignement des besoins prioritaires régionaux avec les priorités stratégiques du PNUE; bonne adaptation des interventions menées dans le cadre du projet aux obstacles propres au pays; analyse attentive des capacités des organismes d'exécution et de leurs interlocuteurs; établissement d'objectifs et calendriers réalistes pour la mise en œuvre des projets; définition des rôles et responsabilités des partenaires; planification soignée des composantes du projet et des moyens permettant d'atteindre les objectifs; établissement de liens logiques entre les activités pilotes et les composantes du projet; et intégration de méthodes/outils facilitant l'expansion des approches fructueuses.

*Enseignement 19. Un projet mal conçu conduit à des problèmes opérationnels au cours de sa mise œuvre. Les projets dont les objectifs et activités sont trop nombreux et mal définis ont peu de chance de bien fonctionner; les projets doivent être clairs et ne pas trop s'éparpiller.*⁴⁵

*Enseignement 20. Une bonne conception de projet doit être complétée par l'allocation de suffisamment de temps pour assurer une mise en œuvre efficace et obtenir le financement voulu.*⁴⁶

*Enseignement 21. Les études de faisabilité sociale, institutionnelle, économique ou environnementale peuvent faire économiser du temps et de l'argent lorsqu'elles sont menées au cours de la phase de conception. Elles contribuent de façon significative à la formulation de méthodes et stratégies de mise en œuvre appropriées, ainsi qu'à la sélection d'institutions partenaires adéquates, de sites pilotes et des meilleures pratiques à promouvoir.*⁴⁷

*Enseignement 22. Faire participer toutes les parties prenantes potentielles à l'élaboration du cadre logique du projet, afin d'accroître l'adhésion et de veiller à ce que le projet soit réalisable. Les initiatives fondées sur les demandes des parties prenantes et qui prennent en compte les capacités et contraintes nationales réelles (et non seulement perçues) ont plus de chances de succès.*⁴⁸

*Enseignement 23. Dans le cas des projets qui comptent beaucoup sur les nouveaux partenaires pour leur exécution, il est essentiel d'évaluer soigneusement les capacités de ces derniers pour vérifier leur adéquation et aider à faire en sorte que les attentes formulées soient réalistes et que le type d'assistance voulu soit fourni.*⁴⁹

*Enseignement 24. Une conception solide est essentielle pour faire en sorte que les projets soient réalistes et adéquatement structurés et que le type de soutien (à la fois technique et administratif) qui convient soit fourni. Il convient d'accorder une attention spéciale à la capacité des institutions censées mettre en œuvre le projet, si l'on veut s'assurer d'établir des attentes réalistes et veiller à ce que le bon type d'assistance soit procuré. Certains pays, comme ceux qui émergent de conflits ont inévitablement besoin de plus d'appui que d'autres et les pays pilotes ne devraient être sélectionnés que si l'appui est suffisant pour assurer la bonne marche du projet.*⁵⁰

⁴⁴ Évaluation finale du projet GF/4040-04-10 (4767) intitulé « Élaboration d'une méthode stratégique d'intervention sur le marché pour les technologies d'énergie solaire à raccordement au réseau », janvier 2013.

⁴⁵ Évaluation à mi-parcours du projet GF/4010-07-06 (4987) GFL/2328-2732-4987 intitulé « Démonstration et utilisation des meilleures pratiques et technologies pour réduire les impacts des sources terrestres de pollution résultant du tourisme côtier », avril 2012.

⁴⁶ Évaluation finale du projet GF/1030-03-04 (4684) intitulé « Élimination des obstacles à la gestion des espèces végétales envahissantes en Afrique (CABI-CIRAF) », août 2012.

⁴⁷ Évaluation finale du projet GF/1030-05-03 (4900) intitulé « Préservation de la diversité biologique du Páramo dans les Andes du Nord et du Centre » GFL-2328-2714-4900, juin 2012.

⁴⁸ Enseignement dérivé de divers rapports d'évaluation.

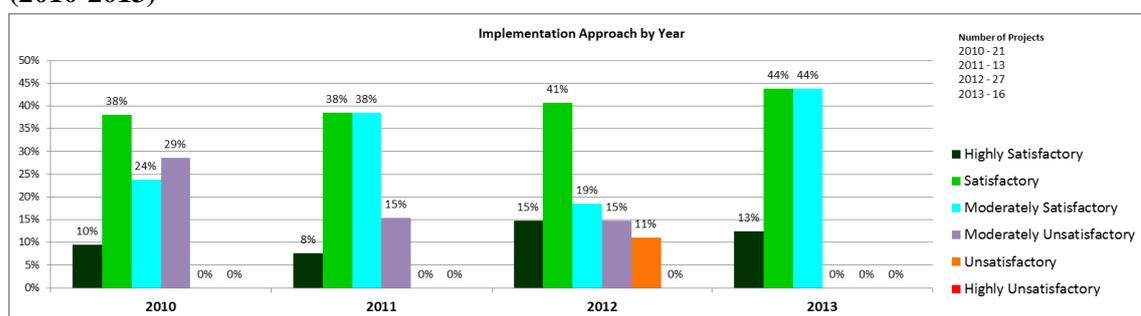
⁴⁹ Évaluation finale du projet GF/3010-06-17 (4956) intitulé « Prise en compte de la vulnérabilité et de l'adaptation au changement climatique dans la planification et l'exécution des politiques de développement durable en Afrique australe et orientale », août 2012.

⁵⁰ Évaluation finale du projet PNUE/UNDA ROA-5060-1570-687 intitulé « Renforcement des capacités institutionnelles nationales pour l'intégration des accords multilatéraux relatifs à l'environnement dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté », avril 2012

Approche en matière de mise en œuvre et gestion évolutive

272. Les évaluations ont tenu compte des aspects suivants : approche en matière de mise en œuvre du projet; cadres de gestion; adaptation aux conditions changeantes (gestion évolutive); performance des dispositifs de mise en œuvre et partenariats; pertinence des changements dans la conception du projet; et performance générale en matière de gestion des projets.
273. Le pourcentage de projets qui ont obtenu une note supérieure ou égale à « satisfaisant » est passé de 47 % en 2010-2011 à 56 % en 2012-2013, la totalité des projets évalués en 2013 ayant été jugés assez à très satisfaisants aux plans de l'approche en matière de mise en œuvre, et de l'adaptation aux conditions changeantes et aux circonstances imprévues (voir la figure 17). Les sous-programmes relatifs aux substances nocives (100 %) et à la gestion des écosystèmes (87 %) ont été les plus performants en termes de pourcentage de projets ayant obtenu une note située dans la partie supérieure de l'échelle (voir la figure 18).

Figure 17 : Évaluation de l'approche en matière de mise en œuvre et de la gestion évolutive (2010-2013)



Approche en matière de mise en œuvre par année

Nombre de projets

Très satisfaisant

Satisfaisant

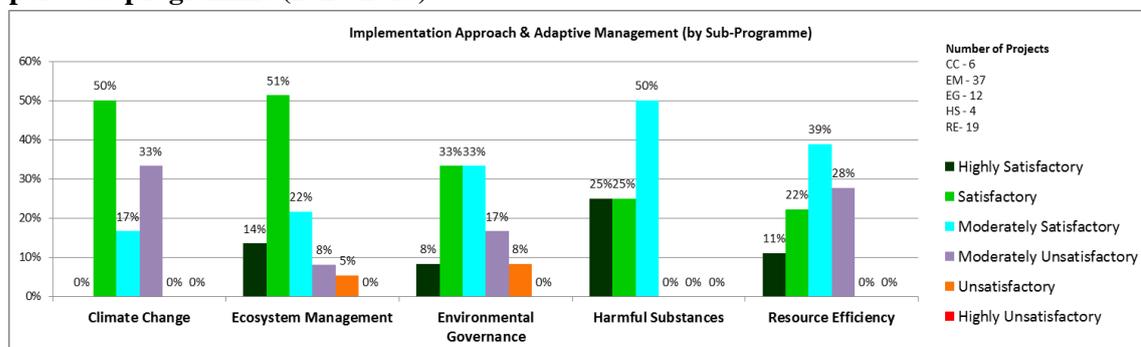
Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Figure 18 : Évaluation de l'approche en matière de mise en œuvre et de la gestion évolutive par sous-programme (2010-2013)



Approche en matière de mise en œuvre et gestion évolutive (par sous-programme)

Nombre de projets

CC – 6

GES – 37

GOE – 12

SN – 4

UER – 19

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Changements climatiques

Gestion des écosystèmes

Gouvernance de l'environnement

Substances nocives

Utilisation efficace des ressources

274. Les facteurs récurrents dans les projets qui ont obtenu de bons résultats sur ce critère étaient les suivants : stratégie de projet bien conçue formulant clairement l'approche à adopter pour traiter les problèmes techniques, institutionnels et systémiques auxquels le projet aura probablement à faire face; bonnes relations de travail, coopération et interaction entre les équipes de projet et les partenaires; mandats définissant clairement les rôles administratifs et responsabilités des équipes de projet, comités directeurs, groupes consultatifs et techniques, et autres parties prenantes et leur coordination; aptitude des institutions participantes à gérer des modalités d'exécution complexes, en particulier dans le cas de projets multinationaux ou régionaux; et capacité d'adapter les activités et outils au sein du cadre du projet en fonction des enseignements tirés et/ou des informations en retour fournies par les parties prenantes. Les réunions des comités directeurs, dans les cas où elles étaient fréquentes et bien suivies, fournissaient par ailleurs des possibilités d'examiner l'avancement des travaux et d'effectuer en temps opportun les interventions et modifications nécessaires aux projets, en particulier quand il faut prendre des décisions urgentes.

Enseignement 25. Même si beaucoup de temps doit être consacré durant le lancement pour diverses activités préparatoires, une trop longue phase initiale peut avoir des effets néfastes sur l'exécution des projets, car de nombreux facteurs de réussite peuvent évoluer au cours de cette période. Par exemple, les priorités des parties prenantes, la disponibilité des personnes qui ont participé à la conception du projet, les dispositions de cofinancement, la perte de mémoire institutionnelle, etc.⁵¹

Enseignement 26. Il convient d'encourager dès le début du projet la tenue régulière/fréquente de réunions du Comité directeur du projet et la pleine participation de tous les membres; et bien que les réunions du Comité directeur puissent être particulièrement coûteuses, il est nécessaire de réserver, dans les budgets des projets, des ressources pour les frais de voyage des participants à ces réunions.⁵²

Supervision et soutien du PNUE

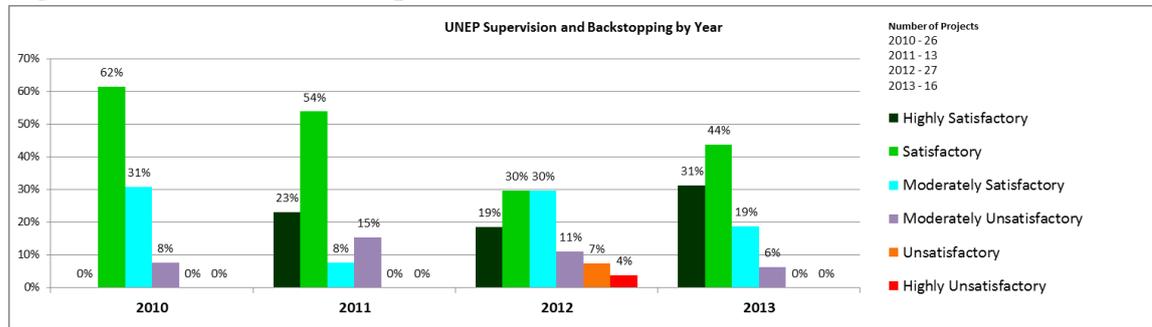
275. Cette évaluation porte sur le rôle du PNUE dans la supervision de la mise en œuvre des projets et la fourniture en temps voulu à ces derniers d'un soutien technique et administratif de qualité (administration et appui à la réalisation des produits et résultats), et de conseils sur leur modification,

⁵¹ Évaluation finale du projet PNUE/FEM intitulé « Résilience côtière au changement climatique : en développant une méthode généralisable pour évaluer la vulnérabilité et l'adaptation des mangroves et des écosystèmes associés », juin 2013.

⁵² Enseignement dérivé de divers rapports d'évaluation.

s'il y a lieu. La figure 19 montre que la proportion de projets jugés très satisfaisants à assez satisfaisants quant à la supervision et au soutien du PNUE a varié entre 79 % et 94 %, environ 12 % des projets évalués pendant toute la période étant considérés peu satisfaisants à très insatisfaisants.

Figure 19 : Évaluation de la supervision et du soutien du PNUE (2010-2013)



Supervision et soutien du PNUE par année

Nombre de projets

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

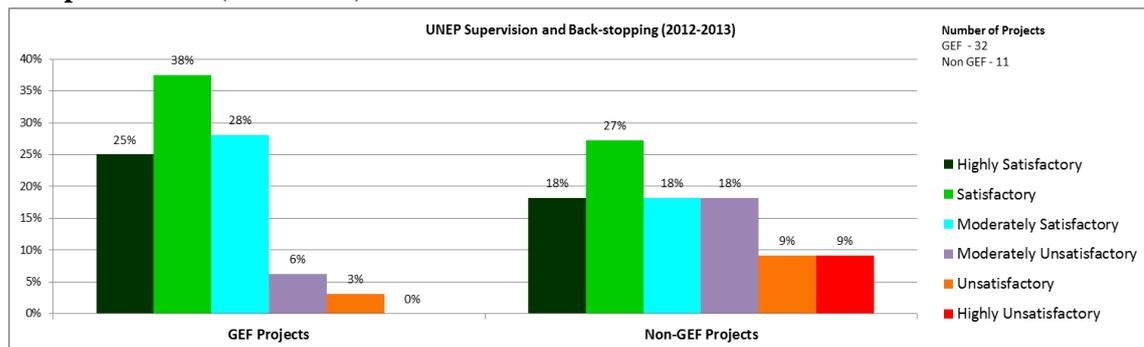
Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

276. La proportion de projets financés par le FEM qui ont obtenu une note supérieure ou égale à « satisfaisant » du point de vue de la supervision et du soutien du PNUE a été plus élevée que celle des projets non financés par cet organisme (voir la figure 20).

Figure 20 : Comparaison de la supervision et du soutien du PNUE entre les projets financés ou non par le FEM (2010-2013)



Supervision et soutien du PNUE (2012-2013)

Nombre de projets

FEM - 32

Non-FEM- 11

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant
Insatisfaisant
Très insatisfaisant

Projets financés par le FEM
Projets non financés par le FEM

277. Les projets qui ont obtenu de bons résultats sur ce critère auraient pour la plupart bénéficié du concours d'administrateurs/chefs de projet du PNUE, qui étaient souples, bien disposés, au courant des conditions et besoins locaux, réceptifs aux besoins des partenaires/pays, avaient de bonnes relations avec les organismes d'exécution, et étaient généralement efficaces et ponctuels dans leurs communications, y compris la formulation d'observations techniques sur les rapports. Il a également été constaté que l'administrateur chargé de la continuité du projet/le chef de projet était un facteur contribuant à la qualité de la supervision et du soutien du PNUE, en particulier lorsqu'il intervenait dès la conception du projet.
278. Certains projets semblent avoir souffert de problèmes de gestion et de supervision de la part du PNUE, en particulier dans les cas où celui-ci n'avait pas été étroitement impliqué, hormis dans l'élaboration du descriptif de projet (et la coordination, liaison et/ou participation à des réunions/ateliers d'importance mineure). Parfois, les projets n'ont pas été assez bien orientés sur le plan stratégique et technique en raison d'une mauvaise communication entre le PNUE et l'équipe d'exécution. Un bon exemple en est le projet intitulé « Renforcement des capacités nationales et institutionnelles pour l'intégration des accords multilatéraux relatifs à l'environnement dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté »⁵³, auquel le PNUE n'a pas vraiment participé, sauf pour l'élaboration du descriptif de projet : aucun retour d'information sur les rapports trimestriels et annuels soumis par l'équipe de projet n'a été obtenu, et aucune évaluation technique des produits du projet n'a été faite. Les descriptifs de projet n'ont pas été partagés avec le gouvernement sud-soudanais et le PNUE n'a pas fait de suivi sur les problèmes de liaison avec les fonctionnaires gouvernementaux et l'absence de communications de leur part, ce qui a eu pour résultat que les équipes de projet n'ont pas reçu les orientations techniques et stratégiques nécessaires.
279. Au contraire, le projet intitulé « Développement d'un site de zone humide et d'un réseau de voies de migration pour la conservation de la grue de Sibérie et d'autres oiseaux d'eau migrateurs en Asie »⁵⁴ a bénéficié d'un appui très satisfaisant de la part du PNUE. Les chefs de projet successifs ont participé activement aux réunions du Comité directeur du projet et se sont entretenus au moins une fois par semaine, par téléphone ou par Skype, avec le directeur de projet. Les personnes interrogées ont indiqué que les chefs de projet ont réagi rapidement pour offrir des orientations, ainsi que des commentaires honnêtes et constructifs. Il a également été mentionné que les chefs de projet et les fonctionnaires chargés de la gestion des fonds ont contribué activement à l'examen et à l'approbation des plans de travail et des budgets, à l'examen des progrès et de l'exécution des plans de travail, et à l'établissement de la version finale du formulaire de suivi du cadre logique. Le projet a été d'autant plus fructueux qu'il a bénéficié directement d'un appui de haut niveau de la part du PNUE.

*Enseignement 27. Vu le nombre réduit de bureaux de projet du PNUE dans les pays, il est logique d'établir des liens avec les programmes nationaux ou régionaux en place, qui peuvent être étroitement contrôlés à l'échelle nationale par des organisations partenaires (par exemple, le PNUD). Dans les pays où le PNUE dispose d'un bureau de projet, il ne suffit pas nécessairement d'assurer une bonne gestion des projets; il faut alors s'assurer que les bureaux régionaux du Programme procurent le soutien nécessaire*⁵⁵.

⁵³ Évaluation finale du projet PNUE/UNDA ROA-5060-1570-6875 intitulé « Renforcement des capacités nationales et institutionnelles pour l'intégration des accords multilatéraux relatifs à l'environnement dans les stratégies nationale de réduction de la pauvreté, avril 2012.

⁵⁴ Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/6030-03-01 (4627) intitulé « Développement d'un site de zone humide et d'un réseau de voies de migration pour la conservation de la grue de Sibérie et d'autres oiseaux d'eau migrateurs en Asie », février 2012.

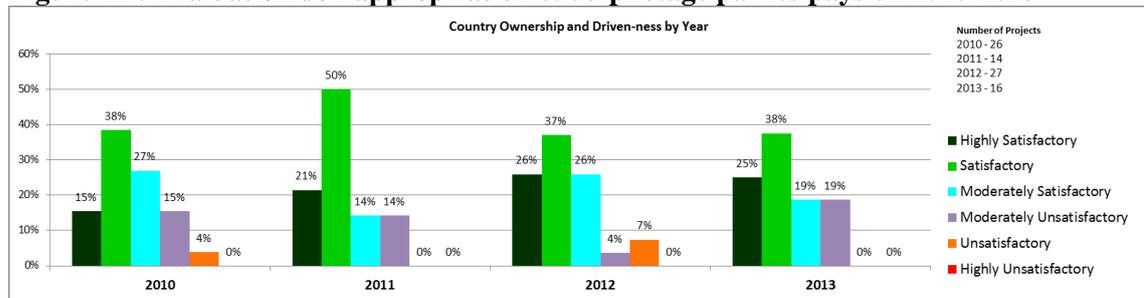
⁵⁵ Évaluation finale du projet PNUE/UNDA ROA-5060-1570-6875 intitulé « Renforcement des capacités nationales et institutionnelles pour l'intégration des accords multilatéraux relatifs à l'environnement dans les stratégies nationales de la réduction de la pauvreté », avril 2012.

Enseignement 28. Les chefs de projet sont davantage utiles pour les projets quand ils se perfectionnent dans les domaines thématiques du projet, notamment en se mettant au courant de la situation culturelle, politique et économique des pays où sont mis en œuvre les projets, et en se formant aux méthodes de gestion axée sur les résultats, aux techniques actuelles de conception, de suivi et d'évaluation des projets et, s'il y a lieu, aux outils utilisés expressément pour certains projets⁵⁶.

Appropriation et pilotage par les pays

280. Pour ce critère, les évaluations apprécient l'appropriation par les pays en mesurant comment les gouvernements assument la responsabilité des projets et fournissent l'appui nécessaire à leur exécution, y compris le degré de coopération reçu des diverses institutions partenaires dans les pays concernés, et le respect des délais quant au versement de fonds de contrepartie aux activités relevant des projets. Elles jugent également dans quelle mesure les cadres politique et institutionnel des pays participants ont été propices à la bonne exécution des projets, notamment la volonté politique dans le cadre des accords nationaux ou sous-régionaux, la participation des populations locales et des organisations non gouvernementales, et leur réceptivité aux efforts de supervision et d'orientation du PNUE.
281. Au cours des deux périodes biennales, environ 63 % des projets évalués ont reçu une cote S ou supérieure concernant l'appropriation et le pilotage par les pays (voir figure 21). Toutefois, quelque 16 % des projets ont été jugés peu satisfaisants à très insatisfaisants, ce qui indique clairement que l'on pourrait encore mieux faire dans cet important domaine.

Figure 21 : Évaluation de l'appropriation et du pilotage par les pays en 2010-2013



Appropriation et pilotage par les pays par année

Approche en matière de mise en œuvre par année

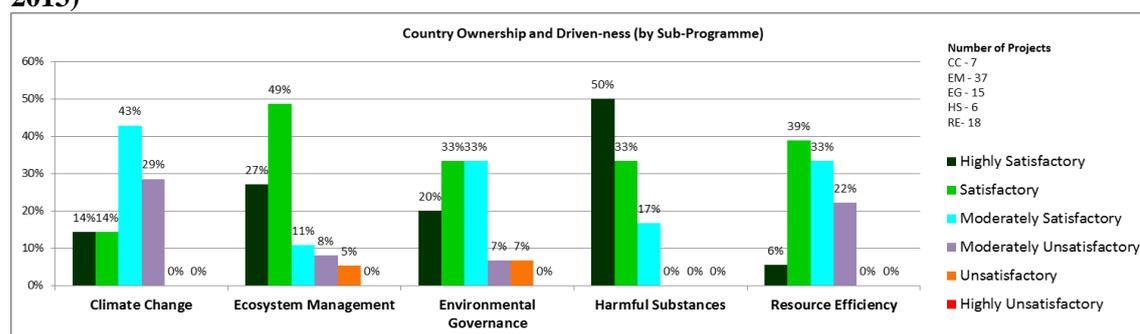
Nombre de projets

Très satisfaisant
Satisfaisant
Assez satisfaisant
Peu satisfaisant
Insatisfaisant
Très insatisfaisant

282. Au niveau des sous-programmes, la proportion de projets ayant reçu une bonne évaluation en matière d'appropriation pour la période 2010-2013 a été la plus élevée dans le cas des substances nocives et de la gestion des écosystèmes, 83 % et 76 % des projets ayant été cotés S ou mieux. Les sous-programmes Changements climatiques et Utilisation efficace des ressources ont présenté le plus fort pourcentage de projets considérés peu satisfaisants à très insatisfaisants (29 % et 22 %) (voir figure 22).

⁵⁶ Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/3010-05-04 (4842) intitulé « Renforcement du réseau de centres de formation pour la gestion des aires protégées par la démonstration d'une approche ayant fait ses preuves » Zapovednics, octobre 2012.

Figure 22 : Évaluation de l'appropriation des projets par les pays, par sous-programme (2010-2013)



Appropriation et pilotage par les pays (par sous-programme)

Nombre de projets

CC – 7

GES – 37

GOE – 15

SN – 6

UER – 18

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Changements climatiques

Gestion des écosystèmes

Gouvernance de l'environnement

Substances nocives

Utilisation efficace des ressources

283. Les données recueillies montrent que les projets ayant eu de bons résultats dans le domaine de l'appropriation et du pilotage ont également été fructueux pour ce qui est des critères « viabilité générale des résultats » et « rôle de catalyseur et reproductibilité ».
284. L'appropriation des projets a été la plus forte lorsque la plupart des activités étaient axées sur la demande et bien alignées avec les priorités des pays et les politiques et processus gouvernementaux. L'appropriation des réalisations a également été notable lorsque les activités comprenaient des composantes de renforcement des capacités et que des « champions » ont été identifiés pour propager les résultats après l'achèvement des projets. La plupart des projets fructueux pour ce qui est de stimuler l'appropriation et la participation des gouvernements respectaient une approche en matière de mise en œuvre visant à créer des conditions favorables dès le début et qui étaient fondées sur la consultation des parties prenantes. Tout cela était renforcé par l'attribution de responsabilités clés aux groupes de coordination et institutions partenaires nationales. Quand les consultations n'étaient pas suffisantes au cours de la planification du projet, ou que les correspondants nationaux n'étaient pas associés à l'exécution des activités, on constatait souvent une assimilation limitée des

projets à l'échelon national. En fin de compte, un faible sentiment d'appropriation se traduit fréquemment par un faible niveau de cofinancement des projets et par de mauvais résultats.

285. La capacité des projets de générer des partenariats public-privé entre les gouvernements, le secteur privé, la société civile, les centres de recherche et les établissements d'enseignement a une incidence sur l'appropriation. Citons par exemple le projet intitulé « Réduction de l'écoulement des pesticides dans la mer des Caraïbes »⁵⁷, où les partenaires nationaux estimaient que le projet était un instrument contribuant à leurs mandats et objectifs essentiels, ce qui a suscité l'engagement et la coopération institutionnelle qui aurait été plus difficile à obtenir hors du cadre du projet. La conception du projet et les modalités d'exécution étaient fondées sur des consultations menées auprès des parties prenantes au cours de la phase d'élaboration du projet, et les dispositifs institutionnels ont été articulés autour des cadres et processus de collaboration existants. Le projet a par ailleurs mis sur pied des comités nationaux de coordination, organes décisionnels qui ont joué un rôle actif dans l'établissement des plans de travail et budgets en fonction de l'évolution de la situation des pays.

*Enseignement 29. Pour que les pays continuent de s'approprier les projets, il faut assurer une communication efficace et la diffusion d'informations exactes et à jour sur les objectifs, réalisations et défis propres au projet. Il est primordial de gagner l'appui total et l'engagement plein et entier des parties prenantes au sein des gouvernements, de la société civile et des populations locales, en communiquant et en diffusant énergiquement et suffisamment l'information, faute de quoi la viabilité des projets peut être mise en péril en raison d'un manque d'appropriation et de cofinancement*⁵⁸.

*Enseignement 30. L'appropriation est renforcée lorsque les projets de démonstration et d'autres interventions sont conçus par les institutions partenaires participant à l'exécution des activités, avec un appui consultatif externe minimum. Dans ces situations, les processus de formulation des projets peuvent être longs, mais ils permettent de renforcer les capacités institutionnelles et l'appropriation et d'améliorer les perspectives de viabilité après le projet*⁵⁹.

*Enseignement 31. Les projets transfrontières nécessitant la participation et l'engagement de plusieurs gouvernements et institutions nationales peuvent tirer parti d'une stratégie permettant aux parties prenantes de collaborer de manière participative et souple au renforcement du sentiment d'appropriation et au maintien des synergies*⁶⁰.

*Enseignement 32. Le renforcement des capacités par l'apprentissage pratique et les démarches fondées sur les démonstrations influent positivement sur l'appropriation et les résultats; on peut y parvenir en faisant participer le personnel (par exemple, agents de sensibilisation sur le terrain, personnel des autorités locales) aux activités directes de mise en œuvre; le renforcement des capacités permet au personnel d'exécuter les activités quotidiennes avec un plus grand sentiment d'appropriation*⁶¹.

*Enseignement 33. Appliquer une méthode prescriptive unique à des projets menés dans plusieurs pays ne peut permettre d'atteindre pleinement les objectifs fixés; il est primordial de chercher à mieux comprendre et à gérer les différences nationales si l'on veut renforcer l'appropriation du projet par les pays. Ces différences et les intérêts nationaux doivent être dûment pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des projets, et il convient d'élaborer des stratégies adaptées afin d'améliorer l'appropriation et le pilotage par les pays*⁶².

Participation des parties prenantes et sensibilisation du public

286. Les évaluations ont cherché à mesurer la participation des parties prenantes en examinant les processus de consultation, les activités de diffusion de l'information et la participation des intervenants à l'exécution des activités relevant des projets. La participation des parties prenantes a été renforcée par l'identification des principaux partenaires (au cours de la phase de conception du

⁵⁷ Évaluation finale du projet PNUE/FEM GFL/QGL-2328-2760-4880 intitulé « Réduction de l'écoulement des pesticides dans la mer des Caraïbes » - GEF 1248, février 2013.

⁵⁸ Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/1030-04-02 (4773) intitulé « Gestion intégrée des écosystèmes pour la préservation de la diversité biologique et la réduction de la fragmentation des habitats dans trois zones types choisies dans l'Arctique russe » GEF ID 413, septembre 2012.

⁵⁹ Évaluation finale du projet PNUE/FEM GFL/QGL-2328-2760-4880 intitulé « Réduction de l'écoulement des pesticides dans la mer des Caraïbes » - GEF 1248, février 2013.

⁶⁰ Évaluation finale du projet NFL-5066-2668-2632-220100 intitulé « Initiative relative à la conservation des lieux sacrés de Kailash », 2013.

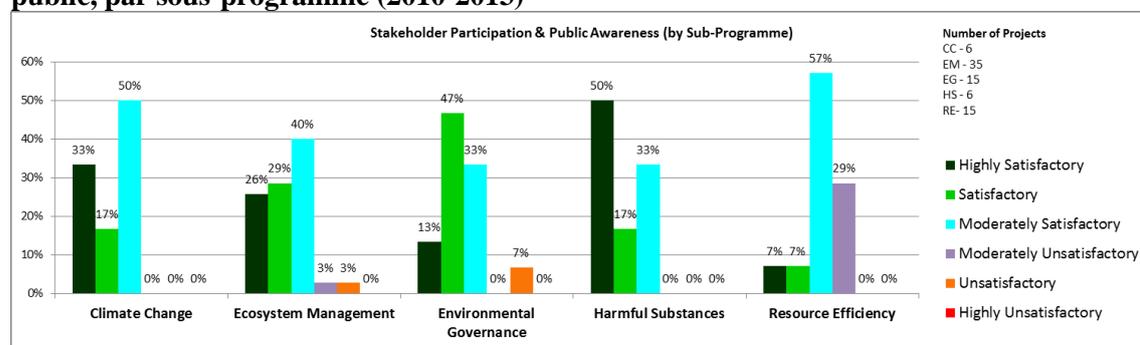
⁶¹ Évaluation finale du projet CP/4040-08-06 intitulé « Changements climatiques et développement : s'adapter en réduisant la vulnérabilité », avril 2013.

⁶² Évaluation finale du projet NFL-5066-2668-2632-220100 intitulé « Initiative relative à la conservation des lieux sacrés de Kailash », 2013.

projet en fonction d'un certain nombre de critères : présence dans des programmes en cours dans les pays ou régions concernés; pertinence du mandat, des objectifs et des programmes ou activités en cours; expérience dans les endroits où sont menés les projets; capacités techniques ou scientifiques; disponibilité des données et informations nécessaires. Un bon groupe de partenaires est celui qui permet de susciter des contributions utiles dans différents aspects du projet et de renforcer les résultats.

Sur les projets évalués au cours de la période biennale 2012-2013 (voir annexe 1), 56 % ont été jugés au moins satisfaisants quant à la participation des parties prenantes, y compris la diffusion de l'information, les consultations et l'engagement actif des parties prenantes dans le processus décisionnel et les activités. Comme le montre la figure 23 ci-dessous, plus de 90 % des projets dans chaque sous-programme (à l'exception de l'utilisation efficace des ressources) ont été cotés très satisfaisants à assez satisfaisants. La proportion de projets ayant reçu une cote AS est beaucoup plus élevée pour les projets financés par le FEM, mais la proportion de projets ayant reçu l'une des cotes d'insatisfaction est plus élevée pour les projets non financés par le FEM (voir figure 24).

Figure 23 : Évaluation de la participation des parties prenantes et de la sensibilisation du public, par sous-programme (2010-2013)



Participation des parties prenantes et sensibilisation du public (par sous-programme)

Nombre de projets

CC – 6

GES – 35

GOE – 15

SN – 6

UER – 15

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Changements climatiques

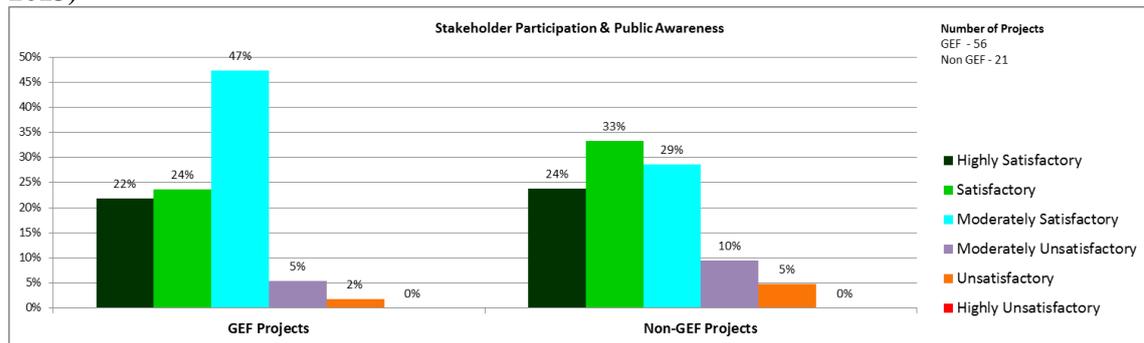
Gestion des écosystèmes

Gouvernance de l'environnement

Substances nocives

Utilisation efficace des ressources

Figure 24 : Évaluation de la participation des parties prenantes et de la sensibilisation du public dans le cadre des projets financés par le FEM et ceux non financés par le FEM (2010-2013)



Participation des parties prenantes et sensibilisation du public

Nombre de projets

FEM - 56

Non-FEM- 21

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Projets financés par le FEM

Projets non financés par le FEM

287. Même si les pays ont obtenu des résultats différents quant au degré de participation des parties prenantes aux divers projets, les cas les plus fructueux dans ce domaine (projets cotés TS) sont généralement ceux où une grande diversité d'institutions et de groupes communautaires ont participé directement aux activités. Le descriptif de projet avait cerné et mis en évidence l'engagement d'un large éventail de groupes cibles, dont la participation du public, le recensement et l'appui des parties prenantes, et les liens avec d'autres projets.
288. Les projets pour lesquels des missions d'enquête et des ateliers de lancement avaient été organisés en vue d'obtenir l'engagement d'un groupe étendu de parties prenantes lors des phases de conceptualisation et de démarrage ont généré une meilleure sensibilisation et un intérêt plus grand dans les interventions relevant des projets. Au cours de la mise en œuvre, différents mécanismes ont été utilisés pour assurer la participation voulue des parties prenantes, y compris des réunions et ateliers interactifs, des webinaires, des sites Web et autres plateformes informatiques, des stages de formation, des démonstrations et le suivi sur le terrain et l'échantillonnage, la presse écrite et électronique, dont des bandes dessinées, des analyses et débats interactifs, des services de vulgarisation et des discussions informelles avec des membres des populations locales.
289. Les principaux obstacles à la participation des parties prenantes ont été les suivants : incapacité d'établir une stratégie claire en ce qui a trait à l'identification et à la participation des intervenants lors de la phase de conception; engagement d'un groupe plutôt restreint de parties prenantes; impossibilité d'établir des liens utiles avec les organismes locaux et la société civile; communication unidirectionnelle des équipes de projets avec les parties prenantes (au lieu d'établir un système bidirectionnel de circulation de l'information); faible demande pour les produits du projet en raison de leur inadéquation par rapport aux besoins immédiats du pays; faible sensibilisation de base aux avantages procurés par le projet; moyens (techniques, financiers, institutionnels, réglementaires, etc.) réduits pour stimuler la participation énergique des parties prenantes; incapacité des équipes de

projet de privilégier les activités de communication et de diffusion de l'information; impossibilité d'adopter différents mécanismes pour atteindre diverses catégories d'intervenants.

Enseignement 34. Une ample participation des parties prenantes et de vastes consultations à l'échelon national sont des processus sans doute ardu à mettre en place, mais qui donnent des résultats décisifs en termes d'utilité du projet et de cohérence par rapport aux priorités et besoins nationaux⁶³.

Enseignement 35. L'identification de « champions » parmi les différents groupes de parties prenantes contribue non seulement à la mise en œuvre efficace du projet, mais facilite l'obtention de l'impact voulu après le projet.⁶⁴

Enseignement 36. L'engagement avec les populations locales et autochtones sur les sites pilotes est un processus complexe pouvant tirer parti de la collaboration avec des organisations de la société civile déjà présentes sur place ou possédant l'expérience voulue. L'instauration de bonnes relations et d'un climat de confiance nécessite une forte présence et un grand investissement en temps pour réussir à bien expliquer des éléments nouveaux et complexes⁶⁵.

Enseignement 37. Les produits et méthodes de sensibilisation du public de grande portée (présentation de films, diffusion de fascicules et brochures illustrés, coopération avec les agents de promotion, les ONG et autorités locales, etc.) produisent des effets plus importants que les communications scientifiques publiées dans des revues et examinées par des pairs ou les monographies scientifiques⁶⁶.

Planification et gestion financière

290. Les évaluations ont porté sur la qualité et l'efficacité de la prévision et du contrôle des dépenses, en particulier les points suivants : écarts entre le budget et les dépenses; étendue du cofinancement et des ressources mobilisées et effet sur l'exécution du projet; questions relatives au décaissement; respect des délais de présentation des rapports financiers; écarts entre les crédits ouverts et les dépenses effectives ; efficacité des processus administratifs.
291. La gestion financière et l'établissement de rapports financiers sont des éléments essentiels à une gestion efficace des projets. Toutefois, seulement la moitié des projets évalués au cours de la période biennale 2012-2013 ont été cotés S ou mieux (voir figure 22). Si l'on compare l'exécution des projets financés par le FEM et celle des projets non financés par le FEM au regard de ce critère, il ressort qu'une plus grande proportion des projets qui ont fait l'objet d'une planification et d'une gestion financière de qualité sont des projets PNUE/FEM.
292. La **figure 26** montre que le plus fort pourcentage de projets cotés S ou mieux appartient au sous-programme Substances nocives (83 %), tandis que la plus faible proportion concerne le sous-programme Utilisation efficace des ressources, avec seulement 41 % pour les cotes S ou supérieures et jusqu'à 30 % pour les cotes PS ou inférieures.
293. Alors qu'un nombre considérable de projets ont accusé des retards plus ou moins importants dans le décaissement des fonds, les projets cotés TS ou S au regard de ce critère appliquaient généralement des normes satisfaisantes en matière de ponctualité; les rapports financiers étaient valables et transparents et soumis dans les délais fixés et respectaient la présentation requise; les budgets étaient bien conçus; les rapports périodiques étaient accompagnés d'états financiers à jour; les acquisitions étaient effectuées selon les règles convenues. Les cofinancements étaient davantage fructueux lorsqu'ils étaient fondés sur les besoins et la capacité de cofinancement du pays. Parmi les autres éléments favorisant la qualité de la planification et de la gestion financières figuraient l'assimilation des accords officiels sur la base des procédures financières normalisées du PNUE/FEM et la capacité des équipes de projet de respecter les directives dans le cadre de ces accords.

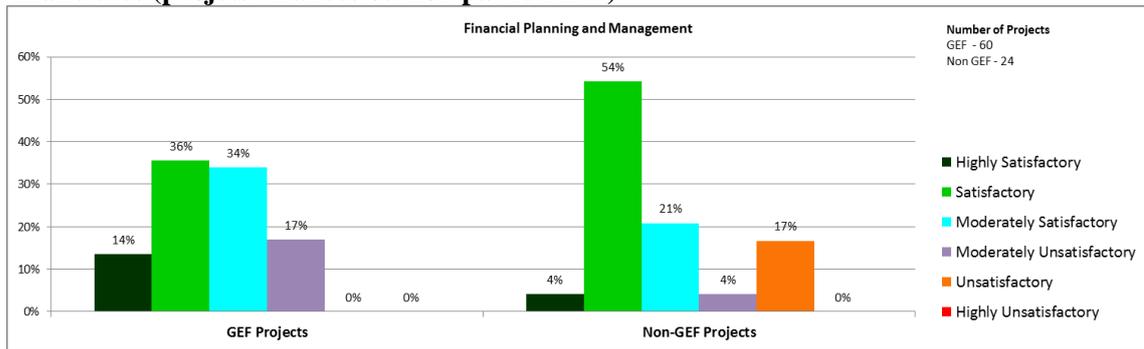
⁶³ Évaluation finale du projet PNUE/FEM GFL/QGL-2328-2760-4880 intitulé « Réduction de l'écoulement des pesticides dans la mer des Caraïbes » - GEF 1248, février 2013.

⁶⁴ Évaluation finale du projet PNUE/FEM intitulé « Résilience côtière au changement climatique : développer une méthode généralisable pour évaluer la vulnérabilité et l'adaptation des mangroves et des écosystèmes associés », juin 2013.

⁶⁵ Évaluation à mi-parcours du projet GFL/2328-2780-4B34 intitulé « Projet relatif aux services écosystémiques » GEF Id. 3807, par Mme Camille Bann (consultante), août 2013.

⁶⁶ Évaluation du projet PNUE/FEM GF/1030-02-05 (4517) intitulé « Préservation et gestion durable de la diversité biologique souterraine », phase II, juillet 2013.

Figure 25 : Évaluation de l'exécution des projets au regard de la planification et de la gestion financières (projets financés ou non par le FEM)



Planification et gestion financières

Nombre de projets

FEM - 32

Non-FEM - 11

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

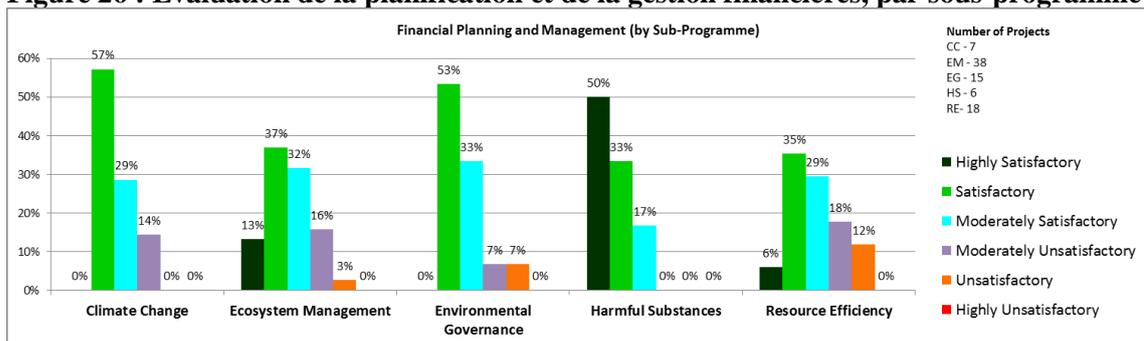
Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Projets financés par le FEM

Projets non financés par le FEM

Figure 26 : Évaluation de la planification et de la gestion financières, par sous-programme



Planification et gestion financières (par sous-programme)

Nombre de projets

CC – 7

GES – 38

GOE – 15

SN – 6

UER – 18

Très satisfaisant
Satisfaisant
Assez satisfaisant
Peu satisfaisant
Insatisfaisant
Très insatisfaisant

Changements climatiques
Gestion des écosystèmes
Gouvernance de l'environnement
Substances nocives
Utilisation efficace des ressources

294. Les projets ayant reçu une faible cote au regard de ce paramètre ont tendance à ne pas appliquer systématiquement les directives générales, comme l'indiquent les difficultés que les évaluateurs ont souvent rencontrées pour obtenir les rapports financiers à jour afin de les examiner.
295. Dans le cas du projet intitulé « Lutte contre l'épuisement des ressources biologiques et la dégradation de zones côtières dans le grand écosystème marin du courant de Guinée, grâce à des activités régionales fondées sur l'écosystème »⁶⁷, de grands problèmes de gestion financière ont été signalés, dont les suivants : opérations d'acquisition irrégulières, utilisation inappropriée des ressources affectées au projet à des fins non officielles ou personnelles; non-divulgaration de liens familiaux au moment du recrutement; rapports financiers médiocres. Lorsque ces problèmes ont été révélés après plusieurs années de mise en œuvre, les mesures voulues (faisant intervenir le Bureau des services de contrôle interne) ont été prises par l'organisme d'exécution (ONUDI) en vue d'éliminer tout risque que ces irrégularités se reproduisent. Parmi les autres problèmes habituels avec lesquels les projets ont été aux prises en matière de gestion financières figurent les retards dans les paiements ayant parfois nui aux relations entre les partenaires; les fluctuations du taux de change de la monnaie locale par rapport au dollar des États-Unis; les périodes d'inflation faisant suite à l'approbation des projets, obligeant à réviser le budget initial dans certains pays.
296. Soulignons aussi quelques problèmes de mobilisation du cofinancement relevés dans les évaluations : manque de visibilité du projet à l'échelon national et ministériel; longs retards entre la date d'approbation du projet et la date de démarrage; manque de financement direct des projets, qui nuit à la mobilisation du cofinancement; problèmes de mobilisation du cofinancement au début et à la fin du projet en raison des cycles budgétaires; pénurie de ressources; contributions en nature insuffisantes de la part des institutions nationales.
297. Les difficultés liées à la recherche d'une interface entre différents systèmes financiers dans le cas de projets nécessitant la participation de plusieurs organismes ont également causé des problèmes, comme dans le cas des projets « Démonstration et utilisation des meilleures pratiques et technologies pour réduire les impacts des sources terrestres de pollution résultant du tourisme côtier (COAST) »⁶⁸ et « Lutte contre l'épuisement des ressources biologiques et la dégradation des zones côtières dans le grand écosystème marin du courant de Guinée, grâce à des activités régionales fondées sur l'écosystème »⁶⁹, où le PNUE était l'organisme d'exécution du FEM et l'ONUDI

⁶⁷ Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/6030-04-12 (4809) intitulé « Lutte contre l'épuisement des ressources biologiques et la dégradation de zones côtières dans le Grand écosystème marin du courant de Guinée, grâce à des activités régionales fondées sur l'écosystème », novembre 2012.

⁶⁸ † Évaluation à mi-parcours du projet GF/4010-07-06 (4987) GFL/2328-2732-4987 intitulé « Démonstration et utilisation des meilleures pratiques et technologies pour réduire les impacts des sources terrestres de pollution résultant du tourisme côtier (titre abrégé : COAST) », avril 2012.

⁶⁹ * Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/6030-04-12 (4809) intitulé « Lutte contre l'épuisement des ressources biologiques et la dégradation des zones côtières dans le Grand écosystème marin du courant de Guinée, grâce à des activités régionales fondées sur l'écosystème », novembre 2012.

exécutait les projets. Un certain nombre de contretemps et de retards sont survenus en raison de différences quant à la présentation des rapports financiers et aux systèmes de communication de l'information.

298. De manière générale, les évaluations ont souvent été entravées par le manque de données financières disponibles sous une forme qui aurait facilité le processus d'évaluation factuelle de la gestion financière des projets.

Enseignement 38. Les problèmes associés à la mobilisation du cofinancement peuvent être réduits au minimum en maintenant le dialogue entre les correspondants et les futurs partenaires en ce qui a trait à la programmation du cofinancement et en suivant systématiquement les contributions de manière à cerner et gérer les problèmes dès leur apparition.*

Enseignement 39. Les lettres d'engagement relatives au cofinancement émises par les gouvernements participants et d'autres partenaires doivent être renouvelées lors de la phase initiale, en particulier lorsqu'il y a un long délai (par exemple, plus de deux ans) entre la date d'approbation et la date de démarrage effectif de la mise en œuvre.[†]

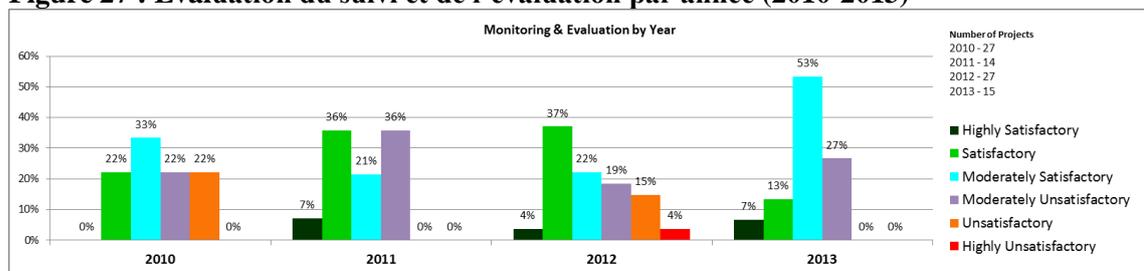
Enseignement 40. Les budgets doivent se fonder sur les réalités et non sur des scénarios optimistes; lors de l'établissement d'un budget, il importe de travailler en collaboration avec les correspondants nationaux, afin de veiller à bien s'entendre sur la nature du financement disponible pour la rémunération du personnel et de gérer les attentes dès le début du projet et, s'il y a lieu, de respecter les pratiques des autres partenaires de développement.[†]

Enseignement 41. Travailler avec les populations locales et autochtones sur des éléments nouveaux et complexes est une tâche exigeante qui nécessite une forte présence et un grand investissement en temps si l'on veut instaurer des relations fructueuses et un climat de confiance. Il devrait être tenu compte de ces considérations dans le montant des crédits ouverts lors de la phase de conception, même lorsque les ressources sont limitées.⁷⁰

Suivi et évaluation

299. Les évaluations ont porté sur la qualité de la conception, de la budgétisation et de la mise en œuvre des systèmes de suivi et d'évaluation des projets. Le suivi a très souvent été l'un des points faibles de la conception des projets, 36 % environ des projets ayant reçu l'une des cotes d'insatisfaction pour la période 2010-2013, même s'il semble y avoir eu une amélioration progressive au cours des quatre dernières années, 73 % des projets évalués en 2013 étant cotés AS ou mieux, contre 55 % des projets en 2010 (voir figure 27).

Figure 27 : Évaluation du suivi et de l'évaluation par année (2010-2013)



Suivi et évaluation par année

Nombre de projets

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

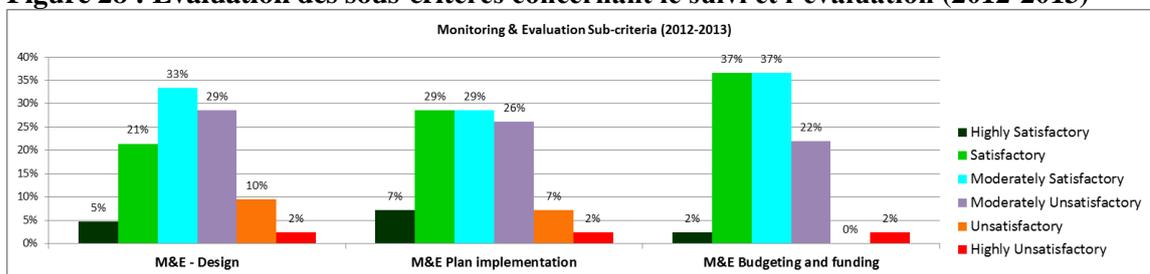
Insatisfaisant

Très insatisfaisant

⁷⁰ Évaluation à mi-parcours du projet GFL/2328-2780-4B34 intitulé « Projet relatif aux services écosystémiques » GEF Id. 3807, août 2013.

300. Parmi les sous-critères concernant le suivi et l'évaluation, le plus faible a été « Conception » du système de suivi et évaluation : seuls 26 % des projets évalués en 2012-2013 ont reçu une cote S ou supérieure et pas moins de 41 % des projets ont obtenu l'une des cotes d'insatisfaction (PS à TI). Les sous-critères « Mise en œuvre du plan » et « Budgétisation et financement » ont été cotés S ou mieux dans le cas de 36 % et 39 % des projets évalués pour la période 2012-2013 (voir figure 28).

Figure 28 : Évaluation des sous-critères concernant le suivi et l'évaluation (2012-2013)



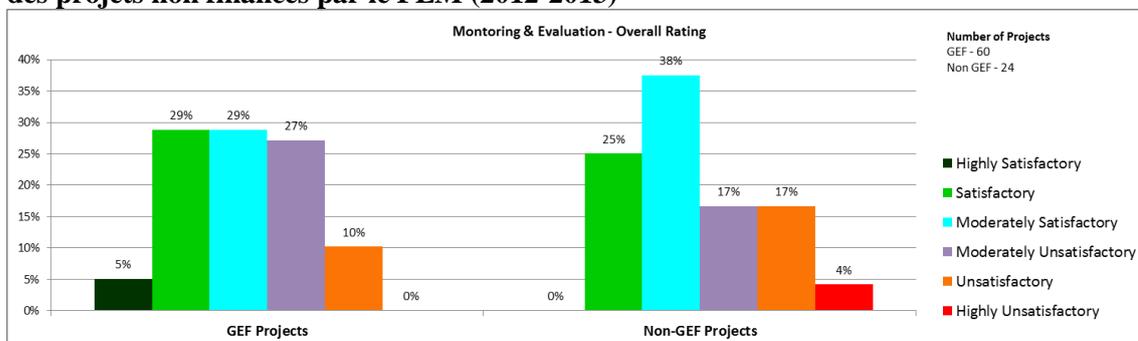
Sous-critères concernant le suivi et l'évaluation (2012-2013)

Très satisfaisant
Satisfaisant
Assez satisfaisant
Peu satisfaisant
Insatisfaisant
Très insatisfaisant

Conception
Mise en œuvre du plan
Budgétisation et financement

301. Tel qu'il ressort de la figure 29 ci-après, les projets financés par le FEM sont les projets qui ont le plus souvent donné les meilleurs résultats en ce qui a trait au critère général « Suivi et évaluation », 34 % des projets ayant reçu une cote S ou supérieure, par rapport aux projets non financés par le FEM, dont 25 % ont obtenu les mêmes cotes. Toutefois, le pourcentage de projets ayant reçu l'une des cotes d'insatisfaction (PS à TI) a été presque le même que ce soit pour les projets financés par le FEM ou ceux non financés par le FEM (37 % et 38 %), ce qui peut s'expliquer par le fait que les projets financés par le FEM doivent présenter, parmi les documents requis pour que le projet soit approuvé, un plan de suivi et d'évaluation accompagné des prévisions de dépenses.

Figure 29 : Évaluation des systèmes de suivi et d'évaluation des projets financés par le FEM et des projets non financés par le FEM (2012-2013)



Suivi et évaluation – Résultats généraux

Nombre de projets

FEM - 60

Non-FEM - 24

Très satisfaisant

Satisfaisant

Assez satisfaisant

Peu satisfaisant

Insatisfaisant

Très insatisfaisant

Projets financés par le FEM

Projets non financés par le FEM

302. Les bons systèmes de suivi et d'évaluation étaient en général adaptés et complets; comptaient suffisamment d'indicateurs SMART⁷¹ pour chaque résultat escompté et disposaient d'informations de référence suffisantes pour le suivi des différentes étapes; offre des plans et outils suffisants pour le suivi et de bons moyens de vérification des indicateurs; présentent en détail le rôle joué par les parties constituantes, les comités, les particuliers ou organisations, ainsi que les activités, rapports et calendriers de contrôle ; allouent des fonds suffisants pour le suivi et l'évaluation des projets. Citons par exemple le projet intitulé « Transformation du marché mondial pour un projet d'éclairage efficace »⁷², qui a obtenu une cote TS pour chaque sous-critère évalué.
303. Dans d'autres cas, les descriptifs de projet ne comportaient pas de plan de suivi détaillé et les dispositifs de suivi n'étaient pas aussi perfectionnés que les autres aspects de la conception des projets. Une erreur souvent constatée dans les descriptifs de projet a été le manque de rubriques budgétaires spécifiques aux activités de suivi et les évaluations externes (parfois même quand elles étaient prévues dans le plan de travail), ce qui a eu pour résultat que le suivi et l'évaluation des projets ont été réalisés au moyen de ressources limitées. Dans certains projets, la conception s'est intéressée davantage aux produits qu'aux résultats, empêchant ainsi l'établissement d'orientations opérationnelles globales; les indicateurs de performance, quoiqu'utiles pour mesurer chaque produit, se sont révélés parfois parcellaires et non propices à une gestion axée sur les résultats.
304. Dans le projet intitulé « *Renforcement du déploiement de technologies à base d'énergie renouvelable en Afrique du Sud, au Brésil et en Chine (EIRET)* »⁷³, par exemple, certains problèmes auraient pu être évités si l'on avait procédé à un suivi plus rigoureux. Un meilleur suivi aurait pu permettre de cerner et de traiter adéquatement la demande relative à la coopération Sud-Sud. Cela aurait pu également révéler des problèmes de mise en œuvre, et des mesures permettant d'améliorer la situation auraient pu être prises pendant la phase d'exécution du projet.
305. Une analyse des projets ayant reçu l'une des cotes d'insatisfaction (PS à TI) pour le critère général Suivi et évaluation montre que ceux-ci ont aussi présenté de mauvais résultats au regard des critères ci-après : conception du projet, viabilité générale des résultats, efficacité et probabilité d'impact. Cela indique qu'un système fiable de suivi et d'évaluation assorti d'objectifs et d'indicateurs SMART peut jouer un rôle déterminant en favorisant une gestion axée sur les résultats et la durabilité.

⁷¹ Spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps.

⁷² Évaluation à mi-parcours du projet GFL-2328-2720-4FE1 intitulé : « Transformation du marché mondial pour un projet d'éclairage efficace » (initiative en.lighten). GEF Id 3457, 2013.

⁷³ Évaluation finale du projet CP/4040-09-02 (3743) intitulé « Renforcement du déploiement des technologies à base d'énergie renouvelable au Brésil, en Chine et en Afrique du Sud (EIRET) », mars 2012.

306. En dépit des lacunes qui viennent d'être mentionnées en rapport avec la majorité des projets évalués, les mécanismes de suivi internes comprenaient généralement des rapports périodiques communiqués aux comités directeurs sous la forme de rapports de situation, des rapports sur les dépenses, d'examen de l'exécution des projets, ainsi que de rapports de mission et d'ateliers.

Enseignement 42. L'établissement d'un lien direct entre les éléments de suivi et d'évaluation, comme la planification et les exercices de systématisation, et les évaluations à mi-parcours et finales aident à analyser les données de projet dans le cadre d'une réflexion continue du personnel de projet sur les résultats générés par le système de suivi et d'évaluation, et est indispensable pour corriger les problèmes avant qu'ils ne deviennent difficiles à gérer⁷⁴.

Enseignement 43. Il est essentiel de recueillir l'information de base associée à tous les résultats prévus et d'inclure une évaluation préliminaire dans le budget de suivi et d'évaluation⁷⁵.

Enseignement 44. Le suivi et l'évaluation peuvent prendre plusieurs formes, mais il est essentiel de prendre les dispositions nécessaires pour obtenir également les réactions, non seulement sur les résultats du projet mais également sur la mesure dans laquelle les parties prenantes (et si possible le grand public) ont reçu « le message » et sur comment celui-ci a pu faire changer les choses⁷⁶.

Enseignement 45. Les projets de petite envergure mais auxquels participent des parties prenantes provenant du monde entier nécessitent une certaine rigueur si l'on veut s'assurer qu'ils sont exécutés comme prévu et suivre étroitement les activités énoncées dans le cadre logique et les plans de travail. En plus de les soumettre aux personnes participant à la gestion des projets, il est utile de faire examiner les projets par des experts qui ne participent pas à l'exécution courante des activités, mais qui jouent le rôle de catalyseurs en vue de renforcer le processus d'exécution en suivant les progrès accomplis et en donnant des conseils, si nécessaire, sur les problèmes de mise en œuvre ou les modifications qu'il serait souhaitable d'apporter au plan de travail⁷⁷.

Enseignement 46. Les objectifs sont des instruments utiles pour la planification et le développement en général, mais il faut les utiliser intelligemment, faute de quoi ils pourraient faire perdre de vue certains éléments de développement plus essentiels. Par exemple, un simple objectif ciblé comme le pourcentage de territoire ayant le statut d'aire protégée dans un projet complexe de préservation de la diversité biologique peut être quelque peu trompeur en cachant des aspects qualitatifs plus pertinents⁷⁸.

⁷⁴ Évaluation finale du projet GF/1030-05-03 (4900) intitulé « Préservation de la diversité biologique du Páramo dans les Andes septentrionales et centrales » GFL-2328-2714-4900, juin 2012.

⁷⁵ Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/3010-05-04 (4842) intitulé « Renforcement du réseau de centres de formation pour la gestion des aires protégées par la démonstration d'une approche ayant fait ses preuves » Zapovednics, octobre 2012.

⁷⁶ Évaluation finale du projet GF/6030-05-01 GFL/2324-2731-4834 intitulé « Gestion intégrée des bassins versants et du littoral dans les petits États insulaires en développement des Caraïbes (IWCAM) », mai 2012.

⁷⁷ Évaluation finale du projet GF/4040-04-10 (4767) intitulé « Établissement d'une méthode stratégique d'intervention sur les marchés des technologies de l'énergie solaire raccordées au réseau (EMPower) », janvier 2013.

⁷⁸ Évaluation à mi-parcours du projet 3729 intitulé « Établissement d'un réseau national d'aires marines protégées durables » - Bahamas, septembre 2012.

IV. Conformité aux recommandations découlant des évaluations

A. Résumé de la procédure de conformité aux recommandations

307. Après avoir terminé une évaluation, il faut préparer un plan de mise en œuvre pour donner suite aux recommandations. Le fonctionnaire responsable dispose d'un mois pour remettre le plan de mise en œuvre proposé à partir de la date de réception du rapport d'évaluation final établi par le Bureau de l'évaluation.
308. Le plan de mise en œuvre doit préciser si une recommandation a été acceptée, comment cette recommandation sera appliquée, qui sera chargé de son application, quelle date est prévue pour l'achèvement de son application et quelles mesures ont déjà été prises (si tel est le cas). Lorsqu'une recommandation est rejetée par la direction du projet ou du programme, des explications doivent être fournies, indiquant les raisons pour lesquelles elle ne peut être appliquée et, le cas échéant, quelles mesures de remplacement peuvent être prises.
309. Si un plan de mise en œuvre n'a pas été reçu par le Bureau de l'évaluation dans le délai prescrit d'un mois, cela est consigné comme une situation de non-conformité dans la base de données du Bureau (voir *infra*). Lorsque le plan de mise en œuvre a été établi, le Bureau de l'évaluation assure, avec le service compétent, un suivi semestriel de l'état d'application des recommandations. Il fait rapport sur les niveaux de conformité au Directeur exécutif et au Directeur exécutif adjoint. Ceci doit se faire aux mois de septembre et de mars de chaque année.
310. Pour chaque phase de l'évaluation, l'état d'application des recommandations, telles que consignées par le personnel chargé de mettre à jour le plan de mise en œuvre, est déterminé. Sur la base de données fournies dans les mises à jour sur l'état d'avancement de la mise en œuvre, les recommandations seront considérées comme :
- Entièrement appliquées (conformité) ;
 - Partiellement appliquées (conformité partielle) ;
 - Non appliquées (non-conformité) ;
 - N'exigeant aucune mesure supplémentaire (lorsque les événements prennent le pas sur ce qui avait été prévu).
311. Lorsqu'une recommandation a été entièrement appliquée, elle sera consignée comme ayant été appliquée et « fermée », sans nécessité d'un suivi supplémentaire. Toutes les autres recommandations resteront « ouvertes ». Lorsqu'une recommandation parvient à la troisième phase de l'évaluation (c'est-à-dire 18 mois après la première phase), elle est automatiquement consignée comme « fermée ». L'état d'application de la recommandation sera aussi examiné et consigné à ce moment-là et aucune autre modification n'y sera apportée. Si le Bureau de l'évaluation ne reçoit pas un plan de mise en œuvre actualisé avant le processus d'évaluation de la conformité, toutes les recommandations restantes seront « fermées » et le taux de conformité aux recommandations demeurera identique à celui de l'état précédant de l'évaluation. Toutes les recommandations issues d'évaluations à mi-parcours qui n'ont pas été entièrement appliquées après les trois phases de l'évaluation seront examinées dans le cadre de l'évaluation finale du projet ou programme et incorporées au mandat.

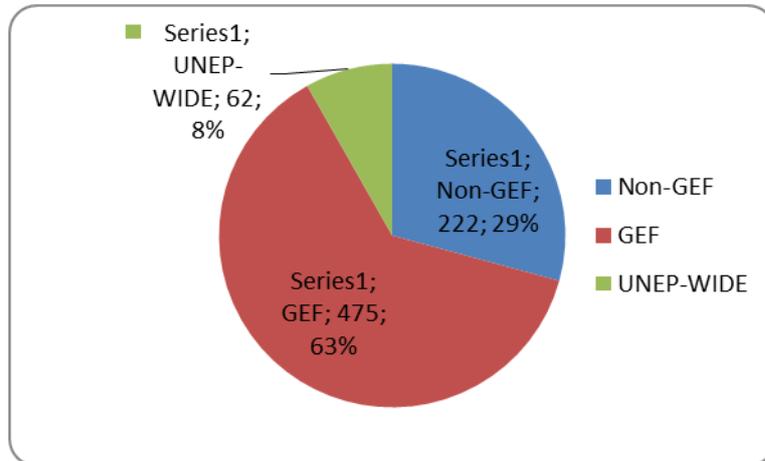
B. Suite donnée aux recommandations issues des évaluations des sous-programmes et projets pour la période 2008-2013

Vue d'ensemble (2008-2013)

312. Le Bureau de l'évaluation a procédé à 134 évaluations de projets et sous-programmes entre 2008 et 2013 et formulé 759 recommandations. Parmi ces évaluations, 84 (63 %) concernaient des projets financés par le FEM, 47 (35 %) des projets non financés par le FEM, tandis que 3 portaient sur l'ensemble de l'organisation. Sur les 759 recommandations formulées, 475 (63 %) ont découlé d'évaluations de projets financés par le FEM, 222 (29 %) de projets non financés par le FEM et 62 (8 %) d'évaluations stratégiques à l'échelle de l'organisation. La figure 30 ci-après montre la

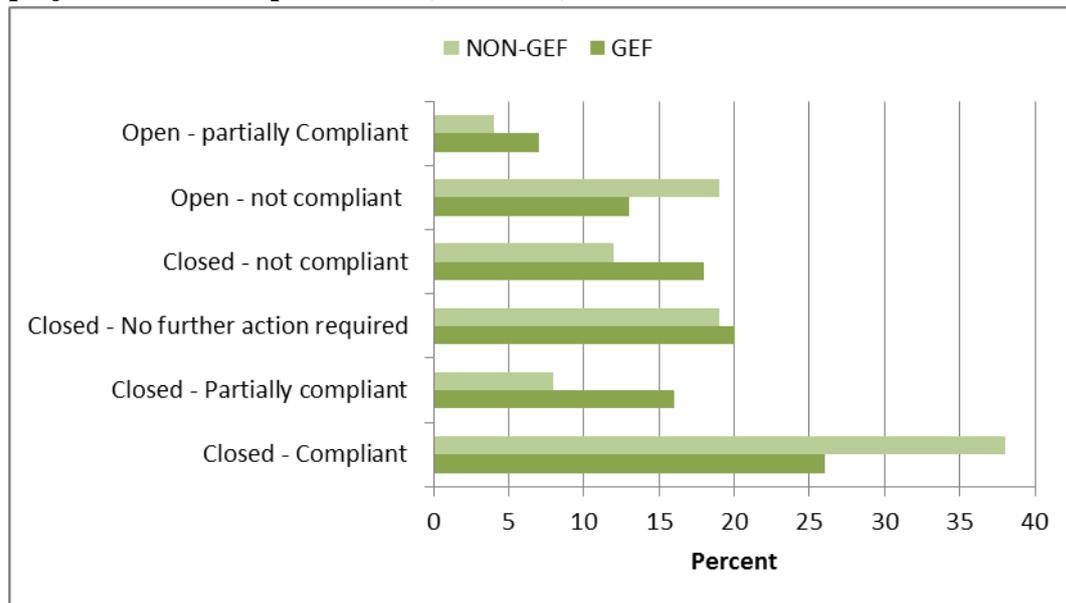
distribution des recommandations selon que celles-ci concernent des projets financés par le FEM, des projets non financés par le FEM ou l'ensemble de l'organisation.

Figure 30 : Distribution des recommandations (2008-2013)



Non financés par le FEM
 Financés par le FME
 À l'échelle du PNUE

Figure 31 : Comparaison de l'état de conformité entre les projets financés par le FEM et les projets non financés par le FEM (2008-2013)

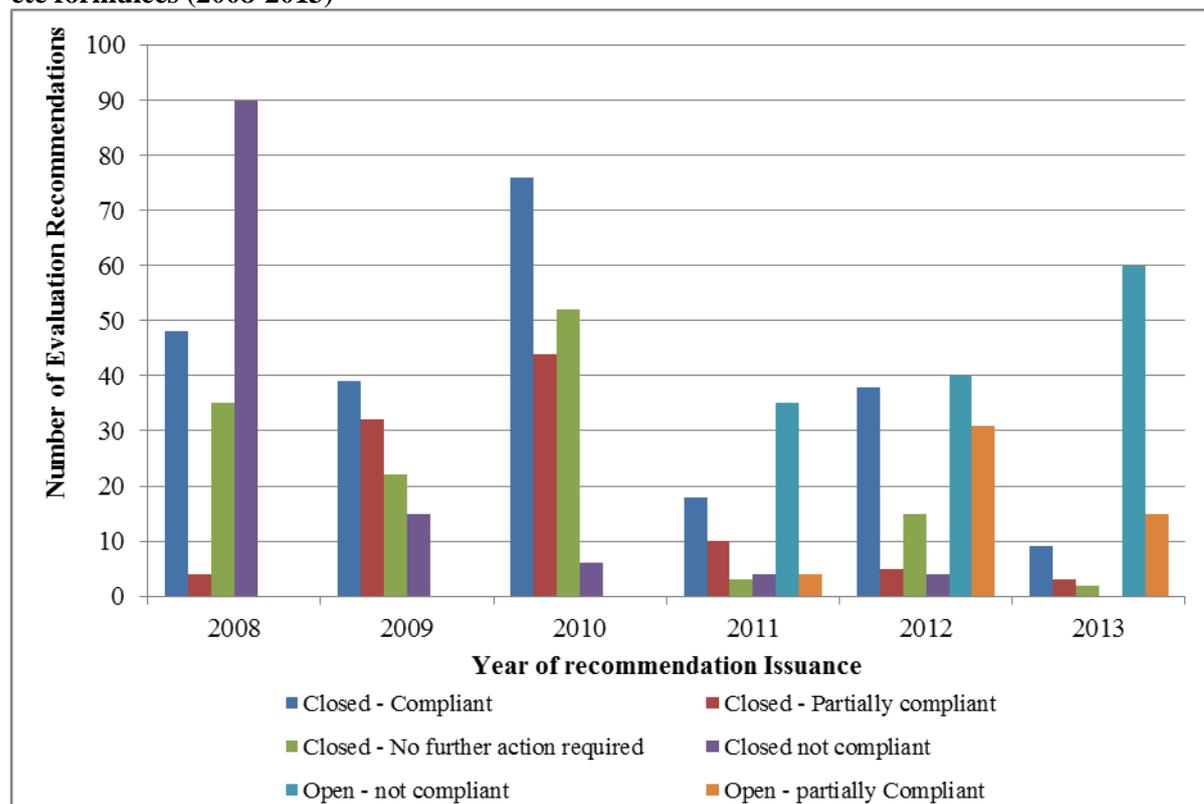


Non financés par le FEM
 Financés par le FEM

Ouvertes – conformité partielle
 Ouvertes – non-conformité
 Fermées – non-conformité
 Fermées – n'exigeant aucune mesure supplémentaire
 Fermées – conformité partielle
 Fermées – conformité
 Pourcentage

313. Dans l'ensemble, 228 recommandations (30 %) ont été entièrement appliquées, par rapport à 21 % pour la période 2006-2011. En tout, 98 recommandations (13 %) ont été partiellement appliquées et aucune mesure supplémentaire n'a été nécessaire pour 129 (17 %) d'entre elles, soit parce qu'elles ont été rejetées avec justifications, soit parce qu'elles ne relevaient pas du PNUE. Par ailleurs, 119 recommandations (16 %) n'ont pas été appliquées (non-conformité) et 185 d'entre elles sont encore ouvertes et doivent encore être appliquées. La figure 32 ci-après montre le nombre total de recommandations formulées chaque année et leur état d'application.

Figure 32 : État d'application des recommandations, selon l'année pendant laquelle elles ont été formulées (2008-2013)



Nombre de recommandations

Année pendant laquelle les recommandations ont été formulées

Fermées – Conformité

Fermées – N'exigeant aucune mesure supplémentaire

Ouvertes – Non-conformité

Fermées – Conformité partielle

Fermées – Non-conformité

Ouvertes – Conformité partielle

État de conformité pour la période biennale (2012-2013)

314. Au cours de la période biennale 2012-2013 (jusqu'en novembre 2013), 48 évaluations portant sur des projets, des sous-programmes et l'organisation ont été effectuées. Sur ces 48 évaluations, 8 n'ont pas donné lieu à des recommandations.
315. Concernant les plans de mise en œuvre des recommandations, 43 ont été transmis aux services concernés du PNUE. Cela comprend 3 plans concernant des projets reportés de la précédente période biennale (car achevés après la date limite de septembre 2011 pour le rapport de synthèse de la période biennale 2010-2011) et 40 plans pour des projets, sous-programmes et études spéciales

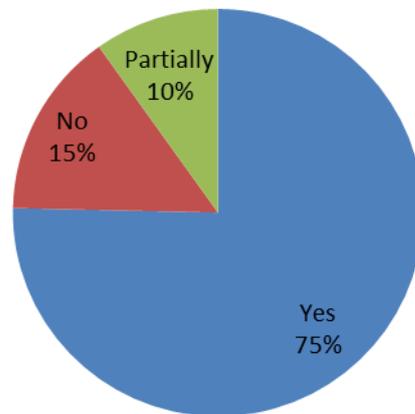
terminés au cours de la période biennale 2012-2013. Sur ces plans de mise en œuvre, 30 (70 %) ont été complétés et renvoyés au Bureau de l'évaluation, tandis que 13 (30 %) n'ont pu être achevés dans les délais prescrits. Le tableau 4 ci-après présente les plans de mise en œuvre des recommandations établis par chaque division.

Tableau 4. Plans de mise en œuvre des recommandations établis (2012-2013)

Division	Transmises	Renvoyées	Non renvoyées
DELC	1	1	0
DEPI	25	20	5
DEWA	2	2	0
DRC	3	2	1
DTIE	9	5	4
À l'échelle du PNUE	3	0	3
Total	43	30	13

316. En tout, 270 recommandations ont été formulées au cours de la période biennale. Des réponses ont été reçues dans le cas de 142 d'entre elles; 107 recommandations (75 %) ont été acceptées, 21 (15 %) ont été rejetées et 14 (9 %) ont été partiellement acceptées. Le Bureau de l'évaluation examine les raisons du rejet puis détermine si la recommandation est fermée, sans qu'il n'y ait d'autres mesures à prendre; sinon, le Bureau propose des moyens d'assurer la mise en œuvre partielle ou totale de la recommandation. En novembre 2013, aucune réponse n'avait été reçue concernant 128 recommandations (47 %), lesquelles concernaient surtout les évaluations achevées au cours des trois derniers mois de la période visée.

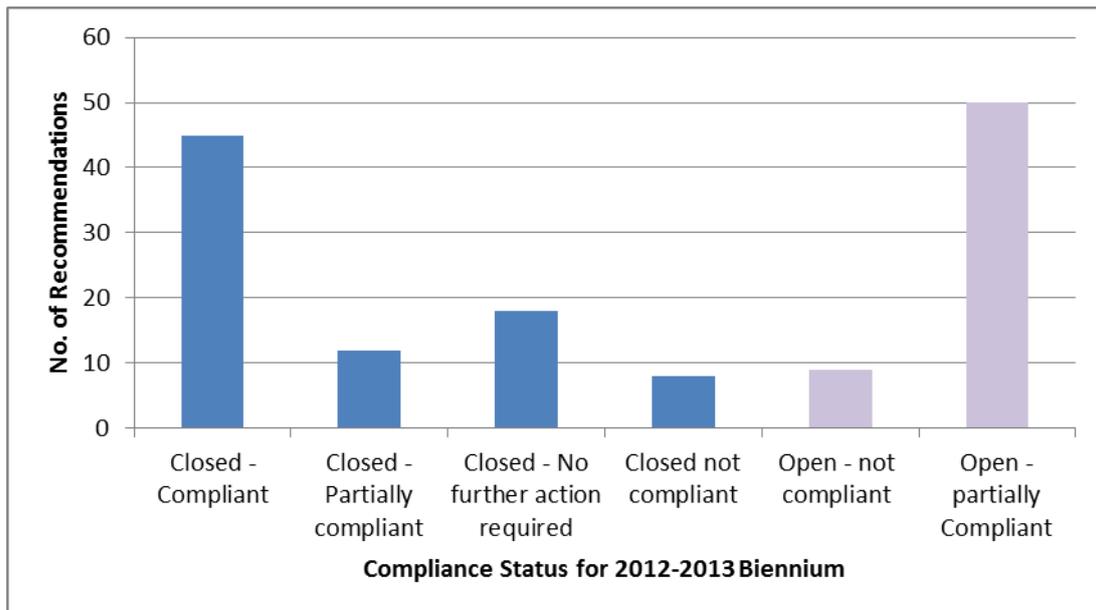
Figure 33: Acceptation des recommandations



Non
Partiellement
Oui

317. Sur les 142 recommandations reçues des services organiques du PNUE, 45 (32%) ont été intégralement appliquées (conformité), tandis que 12 (8 %) ont été partiellement mises en œuvre. Par ailleurs, 18 recommandations (13 %) ont été fermées, sans « aucune mesure supplémentaire exigée » et 8 (6 %) ont été fermées comme non conformes. En outre, 59 recommandations (42 %) sont restées ouvertes en étant non conformes ou partiellement conformes.

Figure 34 : État de mise en œuvre pour la période biennale 2012-2013



Nombre de recommandations

- Fermées – Conformité
- Fermées – Conformité partielle
- Fermées – Aucune mesure supplémentaire exigée
- Fermées – Non-conformité
- Ouvertes – Non-conformité
- Ouvertes – Conformité partielle

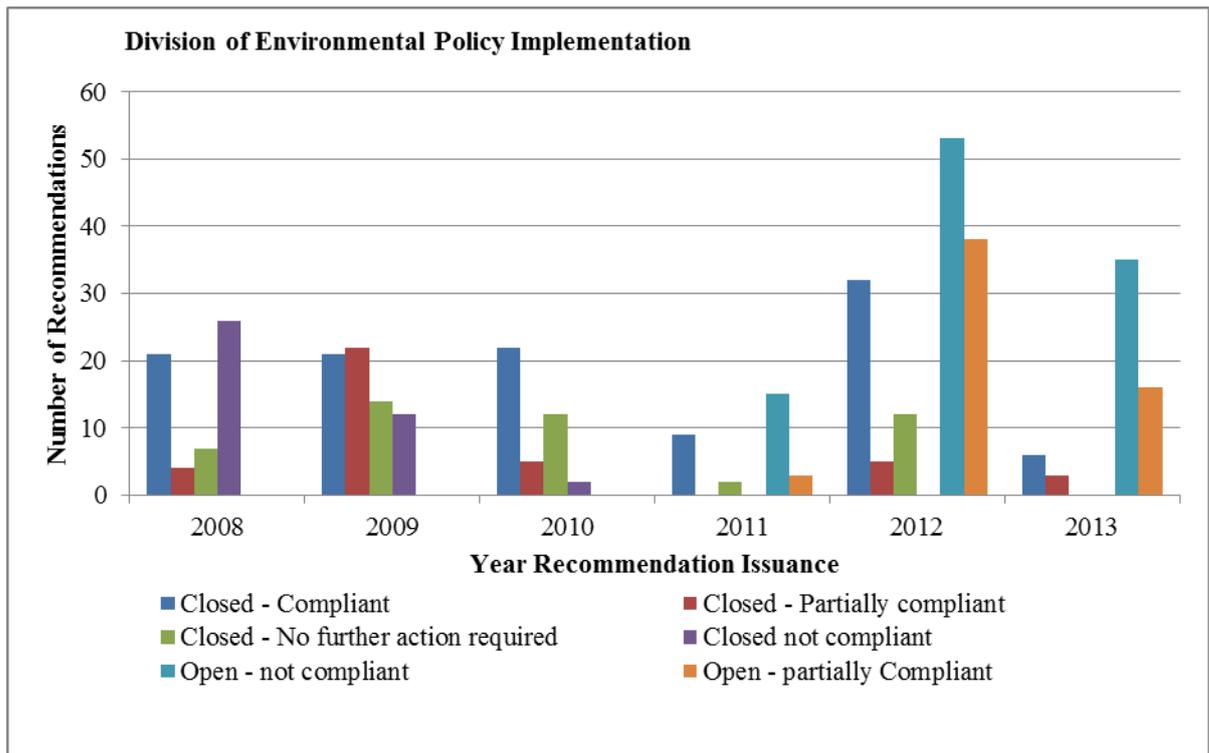
État de conformité pour la période biennale 2012-2013

318. Dans l'ensemble, le taux d'application des recommandations (directeurs de programmes ou de projets qui assurent la mise en œuvre) est passé de 27 % durant l'exercice précédent à 32 % pendant la période considérée. Les plans de mise en œuvre des recommandations concernant toutes les évaluations achevées ont été transmis aux services concernés du PNUE. Un taux de réponse de la direction de 75 % a été enregistré, taux qui aurait besoin d'être amélioré

État de conformité par division

319. Les graphiques ci-après montrent l'état de conformité aux recommandations formulées de 2008 à 2013 par chaque division. La conformité dans le temps à ces recommandations est présentée dans des cohortes annuelles, en fonction de l'année pendant laquelle elles ont été formulées. L'absence de barre pour une année donnée (par exemple, DEWA en 2009 et 2011) signifie qu'aucune recommandation n'a été formulée cette année-là, étant donné qu'aucune évaluation n'avait été menée par la division. L'état de conformité pour la Division de la coordination du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) n'est pas compris dans l'analyse, du fait de la restructuration de la Division en 2010. Les recommandations visées ont été réparties entre les divisions qui les ont appliquées. En général, les graphiques montrent que deux divisions (DTIE et DEPI) ont été les plus actives quant au nombre d'évaluations menées et aux réponses données aux recommandations. Les taux de conformité sont généralement en augmentation. Toutefois, un agent de projet sur quatre n'a pas présenté de plan de mise en œuvre de recommandation.

Figure 35 : DEPI – Conformité avec les recommandations en 2008-2013



Nombre de recommandations

Division de la mise en œuvre des politiques environnementales

Année pendant laquelle les recommandations ont été formulées

Fermées – Conformité

Fermées – N'exigeant aucune mesure supplémentaire

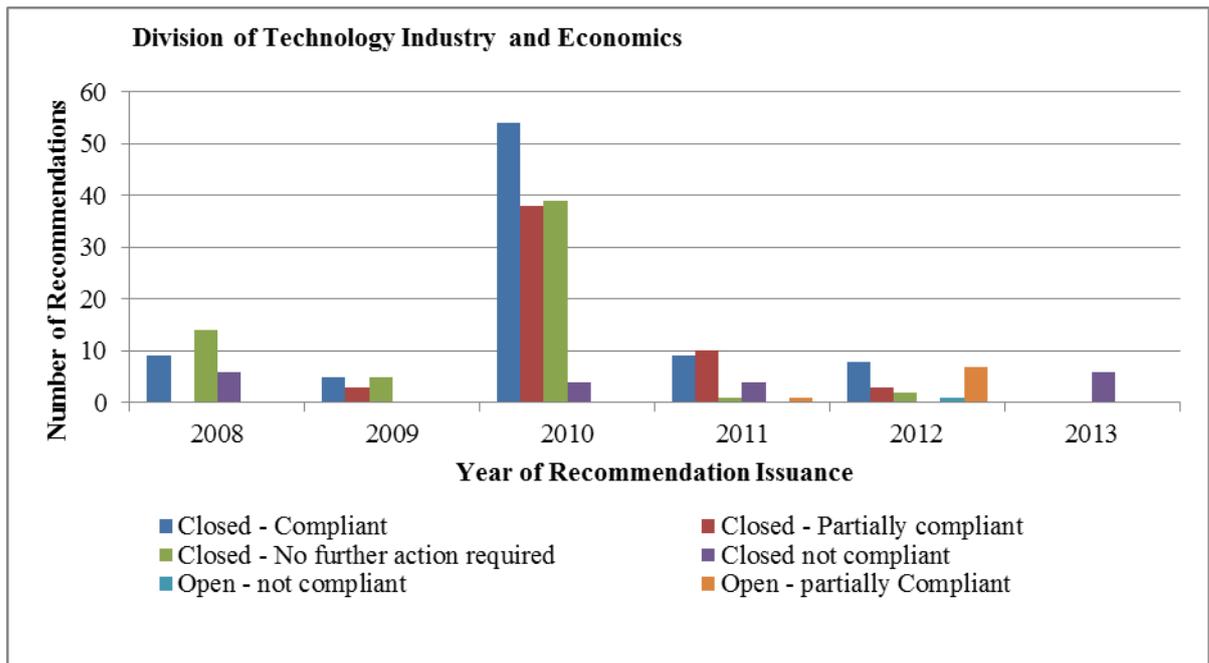
Ouvertes – Non-conformité

Fermées – Conformité partielle

Fermées – Non-conformité

Ouvertes – Conformité partielle

Figure 36 : DTIE – Conformité avec les recommandations 2008-2013



Nombre de recommandations

Division de la technologie, de l'industrie et de l'économie

Année pendant laquelle les recommandations ont été formulées

Fermées – Conformité

Fermées – Conformité partielle

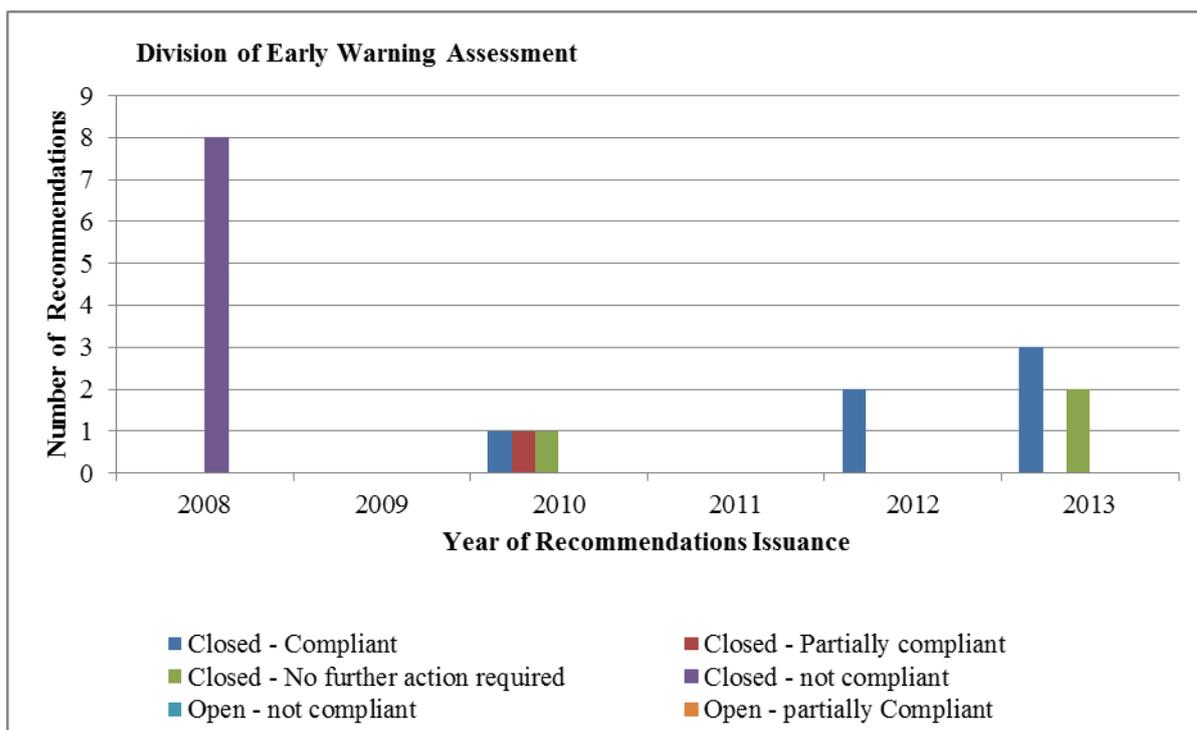
Fermées – N'exigeant aucune mesure supplémentaire

Fermées – Non-conformité

Ouvertes – Non-conformité

Ouvertes – Conformité partielle

Figure 37 : DEWA – Conformité avec les recommandations 2008-2013



Nombre de recommandations

Division de l'alerte rapide et de l'évaluation

Année pendant laquelle les recommandations ont été formulées

Fermées – Conformité

Fermées – Conformité partielle

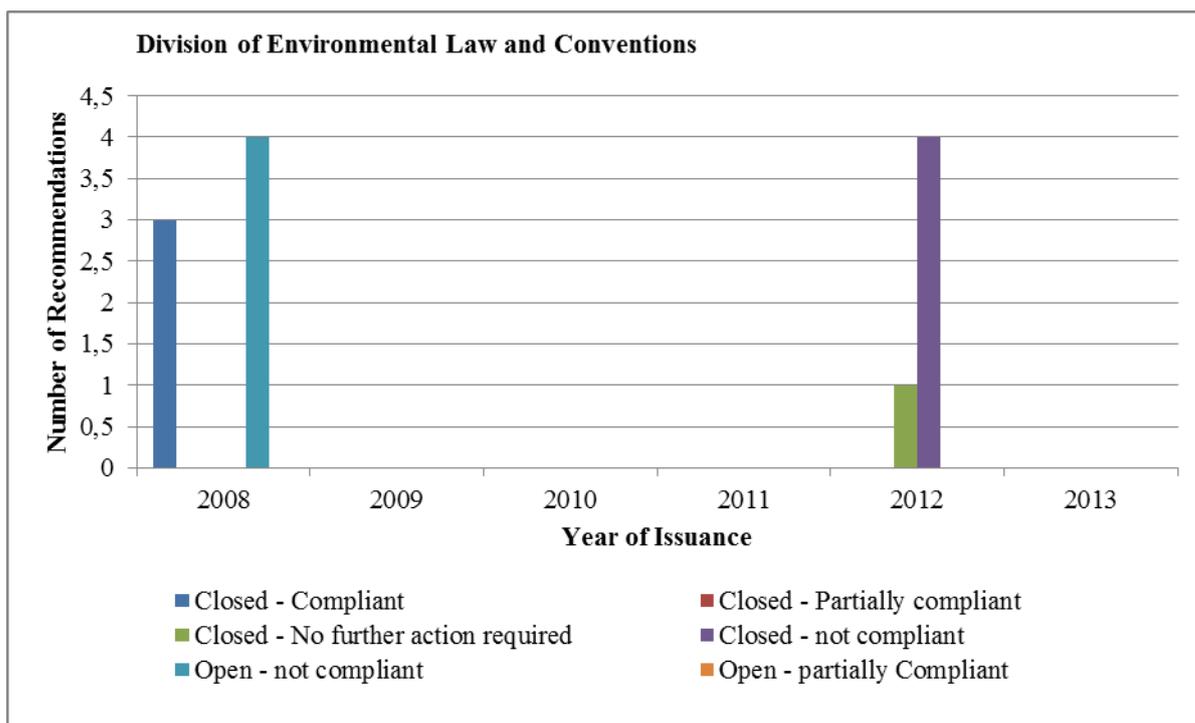
Fermées – N'exigeant aucune mesure supplémentaire

Fermées – Non-conformité

Ouvertes – Non-conformité

Ouvertes – Conformité partielle

Figure 38 : DELC – Conformité avec les recommandations 2008-2013



Nombre de recommandations

Division du droit et des conventions relatifs à l'environnement

Année pendant laquelle les recommandations ont été formulées

Fermées – Conformité

Fermées – Conformité partielle

Fermées – N'exigeant aucune mesure supplémentaire

Fermées – Non-conformité

Ouvertes – Non-conformité

Ouvertes – Conformité partielle

Figure 39 : DRC – Conformité avec les recommandations 2008-2013



Nombre de recommandations

Division de la coopération régionale

Année pendant laquelle les recommandations ont été formulées

Fermées – Conformité

Fermées – Conformité partielle

Fermées – N'exigeant aucune mesure supplémentaire

Fermées – Non-conformité

Ouvertes – Non-conformité

Ouvertes – Conformité partielle

V. Qualité des travaux du Bureau de l'évaluation du PNUE et qualité des évaluations

320. Qui évalue les évaluateurs ? La présente section fournit un certain nombre de sources d'information traitant de cette question et de la performance générale de la fonction d'évaluation du Programme. Les évaluations externes indépendantes portant sur la performance de la fonction d'évaluation du PNUE constituent un élément essentiel de son système de responsabilisation et ont joué un rôle déterminant pour ce qui est de renforcer la crédibilité du Bureau de l'évaluation, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. On y présentera également les tendances au niveau des évaluations internes et externes se rapportant à la qualité des rapports d'évaluation du PNUE.

A. Groupe des Nations Unies pour l'évaluation – Examen professionnel par les pairs⁷⁹

321. La meilleure pratique actuelle en ce qui a trait aux fonctions d'évaluation au sein des Nations Unies privilégie les examens professionnels indépendants par les pairs. Le Bureau de l'évaluation du PNUE a fait l'objet de ce type d'examen en 2011 et les résultats ont été finalisés et présentés au Comité des représentants permanents auprès du PNUE et officiellement diffusés par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en mars 2012. L'examen professionnel par les pairs avait pour objectif de dresser une évaluation indépendante du fonctionnement et de la qualité du mécanisme d'évaluation du PNUE. Plus précisément, il a servi à améliorer les connaissances sur les évaluations, la confiance dans celles-ci et leur utilisation par les organes directeurs et la direction du PNUE, fournir des suggestions et recommandations destinées à améliorer les politiques et pratiques en matière d'évaluation, renforcer les capacités internes et la confiance dans la fonction d'évaluation et appuyer le Bureau dans ses efforts en vue d'assurer une meilleure acceptation et utilisation des résultats de l'évaluation au sein du système de gestion de la performance de l'organisation.

L'examen par les pairs a été mené en accord avec le cadre d'examens professionnels par les pairs du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation de la fonction d'évaluation au sein des organismes des Nations Unies, également approuvé par le réseau du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur l'évaluation.

322. En conformité avec ce cadre, l'examen a appliqué trois critères fondamentaux qui devaient être remplis pour que les fonctions et produits d'évaluation soient jugés de haute qualité, à savoir l'indépendance, la crédibilité et l'utilité. La composition du groupe d'examen par les pairs était la suivante : le Directeur, du Groupe d'évaluation, de l'ONUDI qui faisait office de président), le Responsable du Service de l'évaluation de la coopération au développement, du Ministère belge des affaires étrangères, et le Conseiller principal en matière d'évaluation du Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement. Le texte qui suit est tiré du rapport complet.

Conclusions générales du groupe d'examen professionnel par les pairs

323. Le PNUE suit les normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. La fonction d'évaluation est indépendante et bien établie, et a pris de l'envergure au cours des dernières années. Le Bureau de l'évaluation est une fonction administrée de manière professionnelle et, même si les ressources humaines dont il est doté semblent insuffisantes pour faire face à la forte demande de services et mener les projets obligatoires et les évaluations stratégiques, le groupe d'examen par les pairs reconnaît les efforts déployés ces dernières années pour renforcer le Bureau. Le fait que le Directeur exécutif se serve des statistiques sur la conformité des évaluations pour mesurer la performance des directeurs de division est un bon indicateur de l'indépendance, de la crédibilité et de l'utilité du Bureau, du moins au niveau des perceptions.

Indépendance

324. Il existe une séparation adéquate entre les fonctions de planification, de suivi et d'évaluation, et un système a été mis en place pour garantir l'absence de conflit d'intérêts et le respect des normes et codes d'éthique en matière d'évaluation. Les évaluations sont réalisées de manière indépendante et

⁷⁹ <http://www.oecd.org/derec/50194754.pdf>

le Bureau de l'évaluation communique les résultats des évaluations sans qu'il n'y ait d'interférence. L'indépendance pourrait, toutefois, être renforcée grâce à la prestation de rapports plus réguliers et systématiques aux organes directeurs, comme cela est envisagé dans la politique en matière d'évaluation.

Crédibilité

325. Le Bureau de l'évaluation jouit d'une grande crédibilité, principalement en raison du professionnalisme dont fait preuve son personnel, de la rigueur du processus d'évaluation et de la qualité de ses évaluations. Des évaluateurs externes indépendants effectuent la plupart des évaluations. Les consultants chargés des évaluations sont généralement considérés comme indépendants et impartiaux. Aucun cas de conflit d'intérêts n'a été relevé.
326. On a généralement constaté que les évaluations étaient de très haute qualité, et un système d'assurance qualité est en place à la fois pour les évaluateurs et les rapports d'évaluation. Toutefois, les budgets relativement réduits consacrés à l'évaluation des projets, la participation limitée des gouvernements partenaires et le recours restreint aux consultants nationaux peuvent susciter des préoccupations quant à la fiabilité de certaines évaluations. Cela dit, les notes attribuées aux évaluations réalisées par l'équipe d'examen par les pairs et, au fil des ans par le FEM, ont toujours été bonnes. Les méthodes employées pour la planification et la réalisation des évaluations sont fiables et souvent novatrices. L'élaboration des méthodes ne bénéficie pas seulement au PNUE mais également à la grande communauté des Nations Unies. Le mandat de l'évaluation est exhaustif et donne des indications détaillées aux évaluateurs.

Utilité

327. Les évaluations, qui sont jugées utiles par les cadres et le personnel du PNUE, sont utilisées pour la responsabilisation, l'évaluation de la performance et l'apprentissage. Les résultats contribuent plus souvent à la formulation de nouvelles phases ou de nouveaux projets/programmes qu'à l'élaboration de politiques ou à l'établissement d'une stratégie générale. Les évaluations portent surtout sur les aspects techniques et la réalisation des résultats, mais très peu d'attention est accordée aux questions intersectorielles, comme la parité hommes-femmes.
328. Le gros des évaluations entreprises sont des évaluations finales de projets, et les possibilités de réaliser des évaluations stratégiques de plus haut niveau ou des évaluations sur les liens entre les activités normatives du PNUE et la coopération technique sont plus réduites. On constate, toutefois, une évolution « en amont » avec les évaluations de la Stratégie à moyen terme et les évaluations actuelles des sous-programmes. Même si le groupe d'examen par les pairs approuve l'accent mis sur les évaluations finales, il reconnaît cependant que cela limite les possibilités de cerner et traiter les lacunes pendant l'exécution des projets sont limitées.
329. Les contraintes actuelles en matière de capacités diminuent l'utilité du Bureau de l'évaluation, et on s'attend à ce que ces contraintes augmentent avec l'accroissement du portefeuille de projets du PNUE, y compris le FEM. Selon le groupe d'examen, la charge de travail, le budget et les ressources humaines ne sont pas équilibrés. Le groupe a, par ailleurs, relevé la nécessité de renforcer les liens entre les évaluations et les travaux normatifs du PNUE. Le rapport de synthèse des évaluations pour la période biennale est de bonne qualité, mais son contenu est généralement mal connu au sein de l'organisation.
330. Il existe un système de suivi des recommandations qui fonctionne adéquatement, mais on note une faible appropriation de ces dernières de la part de l'entité responsable des politiques, programmes et projets évalués. Même si le PNUE a mis au point des méthodes de pointe pour l'analyse, le classement et la diffusion des enseignements tirés, on constate, malheureusement, que les activités dans ce domaine n'ont pas été menées au cours des dernières années. La direction du PNUE pourrait faire un meilleur usage des capacités professionnelles du Bureau de l'évaluation en mettant davantage l'accent sur les évaluations au niveau des politiques. Le Bureau de l'évaluation contribue à améliorer la pratique de l'évaluation au sein du système des Nations Unies. L'utilité des services offerts par le Bureau n'est pas exploitée à fond par les États Membres, car celui-ci a peu d'occasions d'échanger avec les organes directeurs.

B. Système d'évaluation du Bureau des services de contrôle interne utilisé pour le Bureau d'évaluation du PNUE

331. La nécessité de procéder à des évaluations en vue de contribuer aux résultats et de les améliorer a clairement été reconnue par l'Assemblée générale. À cette fin, il est nécessaire de disposer de mécanismes institutionnels communs pour les fonctions d'évaluation, de même que de ressources suffisantes, de l'adhésion et de l'appui de la part de la direction, d'un personnel compétent, de processus indépendants et adéquats de planification, d'exécution et de suivi des évaluations.
332. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a, en 2013, mené une évaluation des capacités et pratiques d'évaluation de chaque entité du Secrétariat, en mettant à profit les informations de base obtenues pour la période biennale 2010-2011. Le système d'évaluation comprend une évaluation indépendante réalisée par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI à l'aide de 15 indicateurs de pratique d'évaluation. Ces derniers se fondent sur les normes et règles d'évaluation des Nations Unies mises au point par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE) et appuyées par les États Membres dans la résolution 67/226 de l'Assemblée générale.
333. Le PNUE a obtenu de bons résultats pour presque tous les critères d'évaluation, et les mauvaises cotes étaient largement attribuables à des lacunes méthodologiques relevées et communiquées à plusieurs reprises au BSCI. La conclusion de l'évaluation portant sur la fonction d'évaluation du PNUE menée en novembre 2013 était la suivante : « *Le PNUE est doté d'une fonction d'évaluation fiable, son personnel est très compétent, les procédures appliquées sont adéquates et les ressources satisfaisantes. La fonction jouit d'une forte indépendance, le chef de l'évaluation rendant compte directement au Directeur exécutif.* »

C. Évaluation de la qualité des rapports d'évaluation du PNUE par le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM

334. Chaque année, le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM évalue la performance des organismes d'exécution du FEM par rapport à un certain nombre de mesures des résultats. Ces évaluations figurent dans le Rapport annuel de la performance du FEM. Plusieurs de ces critères couvrent des aspects importants de la performance du Bureau de l'évaluation du PNUE, qui est comparée à la performance du Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale et à celle du Bureau de l'évaluation du PNUD. À la fin de chaque période de reconstitution du FEM, une étude approfondie sur la performance globale est également réalisée. En avril 2013, le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM a publié son Rapport d'activité annuel 2012.
335. La performance du Bureau de l'évaluation du PNUE au sein du FEM soutient très avantageusement la comparaison avec celle de la Banque mondiale ou du PNUD. Par exemple, la qualité de 100 % des évaluations finales du PNUE soumises pour l'exercice financier 2012 a été jugée « assez satisfaisante » ou avait reçu une note supérieure. Depuis que la qualité des évaluations du FEM est officiellement évaluée (depuis 2004), le PNUE a été l'organisme d'exécution du FEM ayant obtenu la proportion la plus élevée de rapports d'évaluation jugés « satisfaisants » ou ayant reçu une note supérieure (tableau 5).

Tableau 5. Analyse, par le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM, de la qualité des rapports d'évaluation de projets du FEM soumis par les organismes d'exécution du FEM (Banque mondiale, PNUD et PNUE)

Année d'achèvement de l'évaluation finale										
Critère	2004 et année antérieure	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Toutes les cohortes
Pourcentage de rapports d'évaluation finale jugés assez satisfaisants ou mieux quant à la qualité										

Tous les projets	72%	89%	87%	90%	91%	93%	85%	82%	86%	86%
Projets de grande envergure	71%	91%	93%	100%	96%	91%	89%	86%	83%	89%
Projets de moyenne envergure	72%	85%	83%	82%	86%	96%	80%	74%	90%	83%**
Projets du PNUD	75%	95%	86%	100%	92%	90%	81%	82%	86%	86%
Projets du PNUE	50%	63%	100%	100%	100%	100%	78%	80%	100%	84%
Projets du groupe de la Banque mondiale	83%	91%	88%	78%	85%	93%	92%	75%	100%	87%
Pourcentage de rapports d'évaluation finale jugés satisfaisants ou mieux quant à la qualité										
Tous les projets	43%	53%	40%	60%	55%	73%	61%	38%	49%	53%
Projets de grande envergure	43%	60%	45%	67%	68%	72%	75%	46%	48%	59%
Projets de moyenne envergure	44%	44%	35%	54%	43%	74%	40%	21%	50%	46%**
Projets du PNUD	25%	55%	33%	50%	54%	59%	54%	31%	42%	44%**
Projets du PNUE	40%	25%	33%	71%	57%	88%	67%	60%	86%	63%
Projets du groupe de la Banque mondiale	50%	59%	48%	65%	55%	81%	67%	75%	100%	61%
Nombre total d'évaluations cotées	67	62	53	52	53	74	61	56	49	527

336. Le plus récent rapport annuel de la performance⁸⁰ du FEM (2012) révèle ce qui suit : « On voit peu de différence quant à la qualité générale des rapports entre les organismes du FEM lorsque l'on

⁸⁰ <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Annual%20Performance%20Report%202012.pdf>

utilise l'échelle « Assez satisfaisant ou mieux ». Toutefois, les écarts au niveau de la qualité générale des évaluations finales entre les organismes du FEM apparaissent plus clairement quand on fait appel à l'échelle « Satisfaisant ou mieux ». Le pourcentage d'évaluations finales du PNUD jugées satisfaisantes ou mieux est de 44 %, comparativement à 63 % pour les évaluations du PNUE, et 61 % pour celles du groupe de la Banque mondiale. La différence est statistiquement importante, indiquant un niveau de confiance de 95 % ». Ces résultats mettent en évidence la haute performance réalisée, de manière constante, par le Bureau de l'évaluation PNUE depuis 2006.

D. Formation sur la gestion axée sur les résultats au sein du PNUE

337. Au cours de la période biennale 2012-2013, le personnel du Bureau de l'évaluation a contribué activement à la préparation du Manuel des programmes du PNUE ainsi que des ressources didactiques nécessaires pour les formations internes portant sur la gestion axée sur les résultats. Il a aussi élaboré des modules de formation qui mettent l'accent sur la conception des projets, en faisant appel à une approche globale et rigoureuse consistant à établir des « arbres des problèmes », à les convertir en « arbres des objectifs » et à choisir des interventions dans le cadre de la « théorie du changement » (« voies d'impact » ou « modèle logique »). Ces méthodes aident, lors de la conception du projet, à saisir correctement les résultats attendus et à définir les principaux groupes cibles/parties prenantes, « facteurs d'impact » (éléments que le projet peut influencer afin d'accroître la probabilité d'impact), et « hypothèses » (facteurs échappant au contrôle immédiat du projet et susceptibles d'influer sur la réalisation des résultats attendus). Les hypothèses, lorsqu'elles sont correctement établies, peuvent grandement aider à suivre les risques liés à l'environnement externe d'une intervention. L'approche pédagogique allie la transmission d'informations factuelles à des sessions de travail interactif en groupe, où les concepts sont appliqués à l'aide d'exemples concrets. Chaque sujet présenté fait l'objet de questions « vrai » ou « faux » à l'intention des participants, et les réponses sont données en séance plénière.
338. Le cours se composait de quatre modules. La première journée était consacrée au module 1 (aperçu du cadre de gestion axée sur les résultats du PNUE, formulation du programme de travail et processus d'approbation des projets) et au module 2 (formulation des projets à l'aide de la théorie du changement, examen des indicateurs et cadre logique du PNUE), alors que la deuxième journée couvrait le module 3 (éléments fondamentaux de la gestion des projets, notamment garanties, parité hommes-femmes, réunions initiales, outils de gestion, comme les plans de travail, missions, etc.) et le module 4 (suivi et établissement de rapports, avec l'accent sur l'information de projet à incorporer dans les systèmes de gestion de l'information et sur les bonnes techniques de présentation de rapports). Des activités de formation sur la gestion axée sur les résultats à l'intention du personnel du PNUE ont été organisées au cours de la période biennale 2012-2013, avec le concours de professionnels du Bureau de l'évaluation, en collaboration étroite avec le personnel de la Section de l'assurance qualité, comme on peut le voir dans le tableau ci-après.

<i>Lieu</i>	<i>Dates</i>	<i>Instructeurs</i>
Paris	2-3 mai 2012	Ellen Daltrop (assurance qualité) and Anna Guerraggio (Bureau de l'évaluation)
Genève	8-9 mai 2012	Ellen Daltrop (assurance qualité), Michael Carbon (Bureau de l'évaluation)
Nairobi	15-16 mai 2012	Ellen Daltrop (assurance qualité), Michael Carbon (Bureau de l'évaluation)
Bangkok	21-22 mai 2012	Anna Guerraggio (Bureau de l'évaluation)
Osaka	24-25 mai 2012	Anna Guerraggio (Bureau de l'évaluation)
Nairobi	29-30- mai 2012	Ellen Daltrop (assurance qualité), Michael Carbon (Bureau de l'évaluation)
Nairobi	19-20 juin 2012	Anna Guerraggio (Bureau de l'évaluation), Michael Carbon (Bureau de l'évaluation) et Julia Zupan (ONUN)
Manama	26-27 juin 2012	Anna Guerraggio (Bureau de l'évaluation)
Panama	4-6 juillet 2012	Michael Carbon (Bureau de l'évaluation)
Montréal, CDB	22-24-avril 2013	Michael Spilsbury (Bureau de l'évaluation), Yunae Yi (assurance qualité)
Montréal, Fonds multilatéral	25-26- avril 2013	Michael Spilsbury (Bureau de l'évaluation), Yunae Yi (assurance qualité)
Cambridge, WCMC	29-30 avril 2013	Michael Spilsbury (Bureau de l'évaluation), Yunae Yi (assurance qualité)
Genève	26-29 novembre 2013	Michael Carbon (Bureau de l'évaluation), Maria Zuniga (assurance qualité)

339. Les réactions des participants aux formations ont été positives, et le module 2, qui traite notamment de « la théorie du changement » employée dans la conception des projets et est dispensé exclusivement par le Bureau de l'évaluation, a été particulièrement apprécié.

E. Séance d'information à l'intention du personnel du PNUE sur les rôles et processus du Bureau de l'évaluation

340. Le Bureau de l'évaluation a tiré de parti des missions du personnel pour aider les fonctionnaires du PNUE détachés à améliorer leurs connaissances sur les rôles et processus de la fonction d'évaluation. Les séances de 90 minutes, assorties de périodes de discussion, permettent de décrire les objectifs et processus de la fonction d'évaluation, à partir de la phase de planification de l'évaluation jusqu'au suivi de l'application des recommandations, en mettant l'accent sur les rôles et responsabilités du Bureau de l'évaluation et des gestionnaires de projet. Des sessions ont été organisées à Paris, à Panama et à Genève, et d'autres sessions sont prévues dans d'autres bureaux régionaux du PNUE en 2014.

341. Les réactions des participants aux formations ont été positives, et le module 2, qui traite notamment de l'analyse des possibilités d'évolution employée dans la conception des projets, et qui est dispensé exclusivement par le Bureau de l'évaluation, a été particulièrement apprécié.

F. Séance d'information à l'intention du personnel du PNUE sur les rôles et processus du Bureau de l'évaluation

342. Le Bureau de l'évaluation a profité de missions de personnel pour aider les membres du personnel du PNUE détachés à améliorer leurs connaissances sur les rôles et processus de la fonction d'évaluation. Les séances de 90 minutes, assorties de périodes de discussion, permettent de décrire les objectifs et processus de la fonction d'évaluation, à partir de la phase de planification de l'évaluation jusqu'au suivi de l'application des recommandations, en mettant l'accent sur les rôles et responsabilités du Bureau de l'évaluation et des gestionnaires de projet. Des sessions ont été organisées à Paris, à Panama et à Genève, et d'autres sessions sont prévues à d'autres bureaux régionaux du PNUE en 2014.

Annexe 1

Liste des projets évalués au cours de la période biennale 2012-2013

1. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/4040-06-07 (4921) intitulé « Promotion des modes de transport écologiquement viables en Amérique latine (NESTLAC) » GEF ID 2178, par Mme Rosa Angelica Castro Rodriguez, octobre 2011
2. Évaluation finale du projet GF/1010-01-05 (4307) intitulé « Mise en œuvre du Programme d'action stratégique pour le bassin binational du Bermejo : Phase II » GEF ID No. 886, par M. Hugo Navajas et M. Mario Schreider, octobre 2011
3. Évaluation à mi-parcours du projet PNUE/FEM GF/6030-06-13 (4957) intitulé « Problèmes transfrontières dans le bassin fluvial de la Volta et sa zone côtière en aval », GEF ID 1111, par Mme Sarah Humphrey (Consultante), novembre 2011
4. Évaluation à mi-parcours du projet CP/4050-08-03 (3728) intitulé « Économie des écosystèmes et de la biodiversité – Phase II », par M. Dave Pritchard (Consultant), décembre 2011
5. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/6030-03-01 (4627) intitulé « Développement d'un site de zone humide et d'un réseau de voies de migration pour la conservation de la grue de Sibérie et d'autres oiseaux d'eau migrateurs en Asie » GEF Id No. 1097, par M. Philip Edwards, Mme Lisa Pourlak (Consultants) et Mme Svetlana Kolesnikova (Adjointe de recherche), février 2012
6. Évaluation finale du projet GF/4040-05-09 (4826) intitulé « Évaluation des instruments de gestion des risques pour le financement des énergies renouvelables », GEF ID 2538, par Bernt Frydenberg (Consultant), mars 2012
7. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/3030-05-01 (4882) intitulé « Conservation de la nature et maîtrise des inondations dans le bassin fluvial du Yangtze », par M. Peter Whalley et M. Xiangyang Fang (Consultants), mars 2012
8. Évaluation finale du projet GF/3010-07-03 (4985) intitulé « Planification et mise en œuvre participatives pour la gestion des terres humides intertidales de Shantou », Guangdong, China, par M. Francis Hurst (Consultant) et M. Xiongzhi Xue (Consultant), mars 2012
9. Évaluation finale du projet CP/4040-09-02 (3743) intitulé « Renforcement du déploiement des technologies à base d'énergie renouvelable au Brésil, en Chine et en Afrique du Sud » (EIRET), par M. Andreas Jahn, mars 2012.
10. Évaluation finale du projet GF/1030-04-01 (4749) intitulé « Conservation et utilisation de la diversité génétique des cultures pour la lutte contre les parasites et les maladies à l'appui d'une agriculture durable, Phase I », par Mme Christine Padoch (Consultante), avril 2012
11. Évaluation à mi-parcours du projet GF/4010-07-06 (4987) intitulé « Démonstration et utilisation des meilleures pratiques et technologies pour réduire les impacts des sources terrestres de pollution résultant du tourisme côtier (titre abrégé : COAST) », GEF Id No. 2129, par M. Nigel Varty (Consultant), avril 2012
12. Évaluation finale du projet ROA-2648-1571-2611 intitulé « Renforcement des capacités nationales en matière d'indicateurs de diversité biologique et de communication en Afrique australe et orientale », par M. David Pritchard (Consultant), avril 2012
13. Évaluation finale du projet PNUE/UNDA ROA-5060-1570-687 intitulé « Renforcement des capacités institutionnelles nationales pour l'intégration des accords multilatéraux relatifs à l'environnement dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté », par Mme Camille Bann (Consultante), avril 2012
14. Évaluation finale du projet GP/3000-06-05 (2A39);GP/3000-07-01 intitulé « Amélioration de la gestion des eaux usées municipales dans les villes côtières des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique », par M. Jens Bjerre (Consultant), avril 2012

15. Évaluation finale du projet CPL-5068-3A13-1161 intitulé « Pays en développement et perspectives d'éco-étiquetage – Renforcement des capacités et assistance technique en faveur des industries et gouvernements des économies en développement », par Mme Aimee Russillo (Consultante), avril 2012
16. Évaluation finale du projet GF/6030-05-01 GFL/2324-2731-4834 intitulé « Gestion intégrée des bassins versants et des zones côtières dans les petits États en développement des Caraïbes » (IWCAM), par Mme Andrea Merla et M. David Simmons (Consultants), mai 2012
17. Évaluation finale du projet GF/1030-05-03 (4900) intitulé « Préservation de la diversité biologique du Páramo dans les Andes septentrionales et centrales » GFL-2328-2714-4900, par M. Charles Kenny-Jordan et Mme Maria Eugenia Quintero, 2012 (Consultants), juin 2012
18. Évaluation finale « Appui à la mise en œuvre de projets de moyenne envergure en vertu du cadre national de prévention des risques biotechnologiques en République tchèque, Estonie, Lituanie, Moldova, Slovaquie, Cambodge et Viet Nam, par M. Siva Vanga Reddy et M. Camillo Risoli (Consultants), Juin 2012
19. Évaluation finale du projet SF/2000-07-01 (2A61) intitulé « Renforcement de la participation syndicale aux processus environnementaux internationaux » par Mme Rudith King (Consultante), juin 2012
20. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/3010-05-04 (4842) intitulé « Renforcement du réseau de centres de formation pour la gestion des aires protégées par la démonstration d'une approche ayant fait ses preuves » Zapovednics, par Mme Svetlana Kozlova et M. Mikhail Paltsyn (Consultants), octobre 2012
21. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/6030-04-12 (4809) intitulé « Lutte contre l'épuisement des ressources biologiques et la dégradation des zones côtières dans le grand écosystème marin du courant de Guinée, grâce à des activités régionales fondées sur l'écosystème », par Mme Sarah Humphrey et M. Christopher Gordon (Consultants), novembre 2012
22. Évaluation du sous-programme Catastrophes et conflits, par M. Michael Carbon, Mme. Tiina Piironen avec les contributions de M. E. Quiroga, Mme. Yasemin Altinsoy et M. Morten Jensen (Consultants), décembre 2012
23. Évaluation du sous-programme Gouvernance de l'environnement, M. Hugo Navajas, et Mme Linda Ghanime (Consultants), novembre 2012
24. Évaluation finale du projet CP/5022-07-01 (3630) intitulé « Forum sur la pollution atmosphérique mondiale », M. Bernard Mazijn (Consultant), juillet 2012
25. Évaluation finale du projet GF/3010-06-17 (4956) intitulé « Intégration de la vulnérabilité et de l'adaptation au changement climatique dans la planification politique et la mise en œuvre du développement durable en Afrique orientale et australe » (ACCESSA) GEF ID 2752, par Mme Joana Talafre (Consultante), août 2012
26. Étude documentaire sur la parité hommes-femmes au sein du PNUE, par Mme Franklina Mantilla (Consultante), juillet 2012
27. Évaluation finale du projet GF/1030-03-04 (4684) intitulé « Élimination des obstacles à la gestion des espèces végétales envahissantes en Afrique (CABI-CIRAF) », par Mme Elizabeth Kiff et M. Charles Oti-Boateng (Consultants), août 2012
28. Évaluation finale du projet GF/3010-07-04 (4986) « Démonstration de gestion communautaire des habitats d'herbiers à Trikora Beach, East Bintan, province de l'archipel de Riau, Indonésie », par Mme Annadel Cabanban, septembre 2012
29. Évaluation à mi-parcours du projet (3729) intitulé « Établissement d'un réseau national d'aires marines protégées durables – Bahamas », par M. Yves Renard (Consultant), septembre 2012
30. Évaluation finale du projet GF/3010-05-12 (4865) intitulé « Soutien de la mise en œuvre du plan d'action régional pour l'environnement en Asie centrale »(REAP), par M. Francis Hurst et M. Firuz

Ibragimov (Consultants), septembre 2012

31. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/3010-03-21 (4694) intitulé « Fédération de Russie – Appui au plan d’action national pour la protection de l’environnement marin de l’Arctique », Tranche 1, par M. Ivan Holoubek et M. Oleg Sutkaitis (Consultants), 2012
32. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GFL-2328-2770-4B25 intitulé « Permettre un changement de paradigme sur le suivi et l’évaluation au sein de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification – Examen de la performance et évaluation du système de mise en œuvre (PRAIS) », par M. Ian Crain et M. Segundo Coello (Consultants), décembre 2012
33. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/1030-04-02 (4773) ECORA – « Gestion intégrée des écosystèmes en vue de préserver la diversité biologique et d’atténuer la fragmentation des habitats dans trois zones modèles de l’Arctique russe » GEF ID 413, par M. Ivan Senchenya (Consultant), septembre 2012
34. Examen des dispositions adoptées en vertu des décisions sur les synergies pour le renforcement de la coopération et de la coordination entre les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm, par M. Lee Alexander Risby et Mme Teresa Cristina Nogueira Amador De Bettencourt (Consultants), février 2013
35. Évaluation à mi-parcours de la stratégie à moyen terme du PNUE (2012-2013), par M. Robert Malpas, Mme Alison King et Mme Arundhati Inamdar-Willets (Consultants), février 2013
36. Évaluation finale du projet GF/4040-04-10 (4767) intitulé « Élaboration d’une méthode stratégique d’intervention sur le marché pour les technologies d’énergie solaire à raccordement au réseau » (EMPower), par M. Brahamanand Mohanty (Consultant), janvier 2013
37. Évaluation finale du projet PNUE-FEM GFL/QGL-2328-2760-4880 intitulé « Réduction de l’écoulement des pesticides dans la mer des Caraïbes » – GEF 1248, par M. Hugo Navajas (Consultant), février 2013
38. Évaluation du programme de pays du Soudan (PNUE), M. Jonathan Bennett (Consultant), avril 2013
39. Évaluation finale du projet CP/4040-08-06 intitulé « Changement climatique et développement : s’adapter en réduisant la vulnérabilité » (CC DARE), par Mme Juliane Zeidler et Mme Justin Braby (Consultants), avril 2013
40. Évaluation finale du projet PNUE/FEM intitulé « Résilience côtière au changement climatique : développer une méthode généralisable pour évaluer la vulnérabilité et l’adaptation des mangroves et des écosystèmes associés », Mme Sherry C. Heileman et Mme Annadel Cabanban (Consultantes), juin 2013
41. Évaluation à mi-parcours du projet (2600) intitulé « Partenariat stratégique pour la protection du grand écosystème marin de la Méditerranée – Composante régionale : Exécution des mesures approuvées de protection des ressources environnementales de la Méditerranée et de ses zones côtières », par Mme Sarah Humphrey et M. Nee Sun Choong Kwet Yive (Consultants), juillet 2013
42. Évaluation du projet PNUE/FEM GF/1030-02-05 (4517) intitulé « Préservation et gestion durable de la diversité biologique souterraine », phase II, par M. Kust German (Consultant), juillet 2013
43. Évaluation à mi-parcours du projet GFL/2328-2780-4B34 intitulé « Projet relatif aux services écosystémiques (ProEcoServ) », par Mme Camille Bann (Consultante), août 2013
44. Évaluation finale du projet PNUE/FEM BPL/CPL/GFL/2328 - 2740 PMS: BP/CP/GF/6010– 04 (2520) intitulé « Élaboration de plans sous-régionaux pour l’environnement du Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique (NEPAD) » par Mme Susan Matambo (Consultante), août 2013
45. Évaluation finale du projet du PNUE CC/3010-09-07 (4A56) intitulé « Analyse économique et options d’adaptation », par M. Thomas Downing (Consultant), septembre 2013
46. Évaluation finale du projet PNUE-FEM GFL/2648-2713-4A47 (3449) intitulé « Gestion durable des forêts : Projet sur les avantages en matière de carbone : modélisation, mesures et suivi », par William

Dougherty, Francis Muthuri et Wang Yexu (Consultants), septembre 2013

47. Évaluation finale du projet GF/1020-04-01 (4757) intitulé « Conservation in situ des espèces sauvages apparentées aux plantes cultivées grâce à l'amélioration des processus de gestion de l'information et d'application sur le terrain », par Giorgio Brandolini (Consultant), octobre 2013
48. Évaluation finale du projet PNUE CP/5023-01-01 intitulé « Appui à la mise en œuvre de la Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère (PEBLDS) », par M. Christian Prip (Consultant), novembre 2013
49. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GFL-2328-2716-4B68 (3856) « Amélioration continue du renforcement des capacités pour une participation effective au Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques », par M. Vanga Siva Reddy et Mme Emilia Venetsanou (Consultants), juin 2013
50. Évaluation à mi-parcours du projet PNUE/FEM GFL-2328-2720-4FE1 (3457) intitulé « Transformation du marché mondial pour un projet d'éclairage efficace (initiative en.lighten) par M. Gonzalo Castro de la Mata et Mme Nadia Bechraoui (Consultants), septembre 2013
51. Évaluation finale du projet NFL-5066-2668-2632-220100 intitulé « Initiative relative à la conservation des lieux sacrés de Kailash », par M. Ram Chandra Khanal (Consultant), septembre 2013
52. Évaluation finale du projet GF/2328-2721-4981 intitulé « Écologisation de l'industrie du thé en Afrique de l'Est » (GTIEA), par M. Manuel Blasco et M. Stephen Mutimba, novembre 2013
53. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GF/2328-2720-4B17 (3948) intitulé « Réduire l'empreinte de carbone dans les grands événements sportifs, et mise en œuvre du programme national d'écologisation en liaison avec le comité organisateur local de la FIFA 2010 », par M. Anthony Barbour (Consultant), Octobre 2013
54. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GFL-5070-2721-4A53 (3224) intitulé « Évaluations et directives pour la production de biocombustibles liquides durables dans des pays en développement (projet de recherche ciblé) », par M. Amitav Rath (Consultant), novembre 2013
55. Évaluation finale du projet PNUE/FEM GFL-2328-2770-4984 (2377) intitulé « Gestion durable des sols dans les montagnes du Haut Pamir et du Pamir-Alai et Initiative transfrontière intégrée en Asie centrale, Phase I », par M. Francis Hurst et M. Firuz Ibragimov (Consultants), décembre 2013
56. Évaluation finale des projets PNUE/FEM intitulés « Appui au plan mondial de suivi (quatre projets de moyenne envergure : Pacifique (3663), Afrique de l'Ouest (3674), Afrique australe et orientale (3673) et Amérique latine et Caraïbes (3778) », par M. Nee Sun Choong Kwet Yive et M. Ziad M. Abu-Kaddourah (Consultants), décembre 2013.