



Fonds pour l'environnement mondial Bureau des évaluations

ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE-PAYS

Termes de référence Standard

**Approuvé par Rob D. van den Berg, Directeur,
Bureau des évaluations du FEM**

27 octobre 2006

CONTEXTE ET INTRODUCTION

1. Le Conseil du FEM a demandé au Bureau des évaluations de réaliser des évaluations du portefeuille du FEM au niveau des pays. Le Bureau a réalisé sa première évaluation de portefeuille-pays à titre pilote en 2006 au Costa Rica. L'objectif était d'évaluer la faisabilité et le rapport coût-efficacité de ce genre d'évaluation et d'élaborer, sur la base de l'expérience ainsi acquise, des méthodologies permettant de mener à bien ce type d'évaluation au cours des années à venir.
2. Le Conseil a réclamé ces évaluations dans un double objectif : 1) obtenir des informations supplémentaires sur le mode d'exécution et les résultats des activités financées par le FEM, et 2) déterminer dans quelle mesure ces activités s'inscrivent dans le cadre des stratégies et priorités nationales et tiennent compte des grands défis écologiques au cœur de la mission du FEM. Ceci montre que le Conseil veut utiliser ce type d'évaluation principalement dans le but d'évaluer les données d'expérience des différents pays et d'en rendre compte.
3. Plusieurs autres raisons justifient la réalisation des évaluations de portefeuilles-pays par le FEM. En premier lieu, le FEM existe depuis plus d'une décennie mais aucune évaluation de portefeuille n'a encore été réalisée en utilisant un pays comme référence, indépendamment du domaine d'intervention du FEM ou de l'organisme d'exécution. Deuxièmement, compte tenu du Dispositif d'allocation des ressources (DAR) qui alloue des ressources aux pays, le FEM devra faire des recherches supplémentaires et évaluer comment ses projets sont exécutés au niveau du pays. Enfin, ces évaluations offriront au Bureau des évaluations du FEM de nouvelles possibilités de collecter les résultats des évaluations à inclure à d'autres évaluations réalisées par le Bureau ou par le Secrétariat du FEM. Les évaluations permettront également au Bureau de collaborer avec les bureaux d'évaluation des partenaires du FEM qui réalisent les examens de leurs propres programmes et/ou stratégies au niveau du pays.
4. Ce document présente les objectifs, les principales questions, la portée et la méthodologie des évaluations de portefeuilles-pays. Ces évaluations doivent s'effectuer de façon cohérente, particulièrement tout au long du FEM-4, afin qu'au terme de cette période on puisse établir des comparaisons entre les pays. Par ailleurs, chacune de ces évaluations inclura des questions particulières pertinentes pour les évaluations en cours au Bureau au moment des évaluations et d'autres questions pertinentes pour le pays faisant l'objet d'évaluation. Il est suggéré que ces examens soient réalisés de façon complète et indépendante par le Bureau des évaluations du FEM et, si possible, en partenariat avec les autres bureaux d'évaluation des organismes et agences d'exécution des pays ou des organisations non gouvernementales.
5. Il existe environ 160 pays pouvant prétendre aux financements du FEM. Le Bureau des évaluations ne peut pas évaluer tous leurs portefeuilles. Le Bureau a élaboré des critères simples et transparents régissant la sélection des pays chaque année. Ces critères permettent de s'assurer que tous les 160 pays ont une chance égale d'être choisis. Le Bureau essaiera de réaliser au moins deux examens par an. Au besoin, il sera tenu compte des considérations de coût-efficacité, par exemple en combinant deux pays appartenant à la même région, ou en combinant un portefeuille important avec un plus modeste. En outre, le Bureau des évaluations du FEM prendra en considération le fait que de nombreux pays qui reçoivent les financements du FEM sont (au début de FEM-4) en train de réaliser des opérations d'autoévaluation afin d'être prêts pour la mise en œuvre du FEM-4 et du DAR. Enfin, un cadre de référence précis sera élaboré pour chaque évaluation, sur la base du présent document au moment où une évaluation sera effectuée. Le processus de sélection des pays à soumettre à l'examen du portefeuille-pays s'inscrira dans le cadre du programme de travail quadriennal normal à horizon mobile du Bureau des évaluations.

OBJECTIFS DES EVALUATIONS DE PORTEFEUILLES-PAYS DU FEM

6. Les examens de portefeuilles-pays visent à fournir au Conseil une évaluation de la manière dont les projets du FEM sont exécutés au niveau du pays, un rapport sur les résultats des projets et une évaluation de la manière dont ces projets sont liés aux programmes nationaux de protection de l'environnement et de

développement durable ainsi qu'à la mission du FEM qui consiste à produire des effets positifs pour l'environnement mondial dans ses domaines d'intervention. Les objectifs de ces examens sont les suivants :

1. évaluer de façon indépendante la **pertinence** et l'**efficience**¹ de l'aide du FEM dans un pays de plusieurs points de vue : priorités environnementales nationales et processus de prise de décision ; mission du FEM et production des effets positifs pour l'environnement mondial ; et politiques et procédures du FEM.
 2. évaluer l'**efficacité** et les **résultats**² de l'ensemble des projets achevés au niveau du domaine d'intervention ;
 3. fournir les résultats des examens pour d'autres évaluations réalisées ou financées par le Bureau des évaluations du FEM ; et
 4. partager les réactions et le savoir avec 1) le Conseil du FEM dans le cadre de son processus de prise de décision sur l'allocation des ressources et l'élaboration des politiques et des stratégies ; 2) le pays sur sa participation au FEM ; et 3) les différents agences et organismes impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et activités financés par le FEM.
7. De plus, ces évaluations sont réalisées pour porter à l'attention du Conseil les différentes données d'expérience et les enseignements tirés sur la manière dont les projets du FEM sont exécutés au niveau national dans un large éventail de pays. L'objectif de cette opération n'est pas d'évaluer la performance des organismes/agences d'exécution, des autorités nationales ou des projets individuels.

PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVEES DANS LE CADRE DE L'ÉVALUATION

8. Les évaluations de portefeuilles-pays du FEM sont guidées par un ensemble de questions clés auxquelles l'analyse des résultats des évaluations et des perceptions recueillis au cours des évaluations devraient permettre d'apporter une réponse. Ces questions sont les suivantes :

Pertinence de l'aide et des activités du FEM

- a) L'aide du FEM est-elle pertinente pour : le programme national de développement durable et les priorités environnementales ; les défis et les besoins liés au développement du pays ; les plans d'action relatifs aux domaines d'intervention du FEM au plan national ?
- b) Le FEM et ses organismes/agences d'exécution soutiennent-ils les priorités de développement durable et de protection de l'environnement et le processus de prise de décision dans le pays ?
- c) L'aide du FEM au pays est-elle pertinente par rapport aux objectifs des différents effets positifs sur l'environnement mondial (c'est-à-dire, la biodiversité, les gaz à effet de serre, les eaux internationales, les polluants organiques persistants (POP), la dégradation des sols et de la couche d'ozone) ?
- d) Le pays soutient-il la mission, les programmes et stratégies des domaines d'intervention du FEM avec ses propres ressources et/ou l'appui d'autres bailleurs de fonds ?

Efficience de l'aide du FEM

- a) Combien de temps, d'efforts et de ressources financières faut-il pour élaborer et mettre en œuvre les projets, selon le type de modalités d'aide du FEM ?

¹ **Pertinence** : Le degré auquel les objectifs des activités du FEM sont conformes aux exigences des bénéficiaires, aux besoins des pays, aux priorités mondiales et aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds ; **Efficience** : une mesure de la manière dont les ressources/les intrants (fonds, expertise, temps, etc.) sont convertis en résultats sur le plan économique.

² **Résultats** : les produits, effets ou impacts (voulus ou non, positifs ou négatifs) des activités du FEM ; **Efficacité** : la mesure dans laquelle les objectifs des activités du FEM ont été atteints, ou devraient être atteints, en tenant compte de leur importance relative.

- b) Quels sont les rôles des différentes parties prenantes dans la mise en œuvre des projets ainsi que les types d'engagements et de coordination nécessaires entre elles ?
- c) Quel est l'efficacité de la diffusion des enseignements et des résultats des projets du FEM ?
- d) Quelles synergies existent entre la programmation des projets du FEM et leur mise en œuvre entre : les organismes/agences d'exécution ; les institutions nationales ; les projets du FEM ; et les projets et activités financés par d'autres bailleurs de fonds ?
- e) Quelle est la pérennité des activités financées par le FEM ?

Résultats et efficacité

- a) Quels sont les résultats (produits et impacts) des projets achevés ?
- b) Quels sont les résultats globaux dans le domaine d'intervention et dans le pays ?
- c) Quelle est la probabilité que les objectifs soient atteints dans le cas des projets en cours d'exécution ?

9. Chacune de ces questions est suivie d'une liste succincte des aspects indicatifs qui doivent être explorés et de sources potentielles d'information. Un tableau des directives pour l'évaluation contenant ces aspects indicatifs et ces sources d'information est joint en Annexe 1.

POINT D'ANCRAGE ET LIMITATIONS DES EXAMENS DE PORTEFEUILLES-PAYS DU FEM

10. Les examens de portefeuilles-pays mettront l'accent sur tous types de projets financés par le FEM dans le pays à toutes les différentes étapes du cycle de projet (portefeuille, en cours et achevés) et exécutés par tous les organismes ou agences d'exécution dans tous les domaines d'intervention, y compris les activités internes du FEM telles que le Programme de microfinancements. La somme de toutes ces activités constitue le portefeuille du FEM. La phase du projet déterminera le point d'ancrage de l'évaluation (voir tableau 1).

Tableau 1. Point d'ancrage des évaluations selon la phase du projet

État d'avancement des projets	Point d'ancrage		À titre exploratoire	
	<i>Pertinence</i>	<i>Efficience</i>	<i>Efficacité</i>	<i>Résultats</i>
Achevés	Pleinement	Pleinement	Pleinement	Pleinement
En cours	Pleinement	Partiellement	Probabilité	Probabilité
Portefeuille	Escomptée	Processus	Sans objet	Sans objet

11. En outre, le contexte dans lequel ces projets ont été élaborés, approuvés et sont en train d'être exécutés constitue un autre point d'ancrage de l'évaluation. Ceci inclut une analyse historique des politiques nationales de développement durable et écologique, des stratégies et priorités nationales, du cadre juridique dans lequel ces politiques sont mises en œuvre et appliquées, des stratégies et des programmes-pays des agences/organismes d'exécution et des politiques, principes, programmes et stratégies du FEM.

12. La façon de travailler du FEM se traduit par plusieurs difficultés liées à la réalisation de ce type d'évaluation. Par exemple, le FEM ne dispose pas de programmes-pays et, par conséquent, il n'existe pas de cadre de référence par rapport auquel le FEM peut évaluer les résultats ou l'efficacité de ses projets ou activités. De plus, le FEM apporte rarement son aide de façon isolée. Il le fait plutôt à travers des partenariats avec de nombreuses institutions. Ceci rend la question de l'attribution des ressources difficile à résoudre. En revanche, une évaluation aux objectifs tels que ceux qui sont décrits plus haut peut fournir des données importantes qui permettront au FEM de devenir plus efficace au niveau du pays et dans le contexte de la mise en œuvre opérationnelle du DAR.

13. Le FEM n'avait pas encore utilisé (à la mi-2006) les stratégies et programmes par pays. Par conséquent, et notamment à la différence des autres institutions telles que la Banque mondiale, le PNUD et les banques régionales, il n'existe pas de programme du FEM que l'on peut utiliser comme référence. De même, ses domaines d'intervention n'intègrent pas un ensemble clair d'indicateurs qui peuvent servir au niveau du pays pour évaluer la performance du portefeuille-pays.

14. À la mi-2006, le début du processus DAR devrait permettre d'élaborer davantage de programmes-pays ou, tout au moins, de définir des priorités en ce qui concerne les projets ou les domaines sur lesquels l'État souhaite axer les financements du FEM. Le Bureau des évaluations du FEM peut tomber sur les pays dans lesquels ces opérations ont été achevées ce qui fournira un contexte supplémentaire pour l'examen de son portefeuille.

15. L'inclusion des projets régionaux et mondiaux augmente potentiellement la complexité de ce type d'évaluation puisque ces projets sont élaborés et approuvés dans un contexte différent (politiques et stratégies régionales ou mondiales). Compte tenu du niveau limité du temps imparti et des ressources requises pour la réalisation des examens de portefeuilles-pays, ces projets ne seront en principe pas inclus, à moins que l'unité d'exécution du projet ne soit située dans le pays faisant l'objet d'examen. Dans chaque cas précis, la possibilité d'inclure les projets régionaux et mondiaux et leur pertinence pour le portefeuille-pays sera examinée lors de l'élaboration du cadre de référence de l'examen.

METHODOLOGIE DES EXAMENS DE PORTEFEUILLES-PAYS

16. Les examens de portefeuilles-pays seront réalisés par le Bureau des évaluations du FEM ainsi que des consultants internationaux et locaux : l'équipe **en charge de l'examen**.

17. La méthodologie inclut une série de composantes utilisant une combinaison de méthodes et outils qualitatifs et quantitatifs. Les aspects qualitatifs de l'évaluation incluent une étude de la documentation existante telle que les documents de projet du FEM, les documents sur les politiques menées et les stratégies nationales, celles du FEM et les conventions ainsi que la littérature scientifique pertinente, les cadres de stratégie nationale des agences/organismes d'exécution (notamment ceux liés aux domaines d'intervention du FEM), des consultations soutenues avec les parties prenantes du FEM, des ateliers de consultation et des visites sur les sites de quelques projets. L'analyse quantitative utilisera des indicateurs pour évaluer la pertinence et l'efficacité de l'aide du FEM avec les projets comme unité d'analyse (c'est-à-dire en tenant compte des liens avec les priorités nationales, des délais et du coût de la préparation et de l'exécution des projets, etc.) et pour mesurer les résultats obtenus par le FEM (les progrès vers la production des effets positifs pour l'environnement mondial) et la performance des projets (notation de l'exécution et du niveau d'achèvement).

18. L'examen permettra d'élaborer différents outils et protocoles. Par exemple, un protocole d'examen de projet sera établi pour réaliser les études de dossiers et les visites sur le terrain des projets du FEM et des questionnaires seront aussi élaborés pour consulter les différentes parties prenantes. Des modèles des deux protocoles ont été mis au point, mais il faudra encore les adapter à une année particulière de l'évaluation du portefeuille-pays afin d'intégrer à celle-ci des questions particulières liées au pays ou au programme de travail du Bureau des évaluations du FEM.

19. Les évaluations de portefeuilles-pays se fonderont en priorité sur l'examen des données existantes et sur les informations complémentaires collectées aux fins de ladite évaluation. Les sources d'information à utiliser incluent :

- Au niveau du projet : les documents de projet, les rapports d'exécution de projet, les évaluations finales, les rapports des visites sur le terrain et les travaux publiés

- Au niveau du pays : les programmes nationaux de développement durable, les priorités et stratégies environnementales, les stratégies et les plans d'action liés aux domaines d'intervention du FEM, les autoévaluations des capacités nationales financées par le FEM, les indicateurs écologiques nationaux et mondiaux, l'examen de la documentation
- Au niveau des organismes/agences d'exécution : les stratégies et cadres d'aide-pays, leurs évaluations et leurs examens
- Les informations sur les résultats de l'évaluation au niveau du pays venant du Bureau des évaluations du FEM, les deuxième et troisième bilans du FEM et le troisième bilan (OPS3) ou des informations issues des entités nationales en charge de l'évaluation.
- Entretiens avec les parties prenantes et les bénéficiaires du FEM
- Informations obtenues des ateliers nationaux de concertation.

ÉTAPES

20. Une fois le pays sélectionné, la méthodologie inclura les étapes suivantes :
- Visite initiale du Bureau d'évaluation du FEM pour :
 - 1) Obtenir l'appui des pouvoirs publics, en particulier celui des points focaux du FEM. Le point focal devra apporter son appui à l'examen de la manière suivante : identification des personnes clés avec qui s'entretenir, appui à l'organisation des entretiens, visites et réunions sur le terrain et identification de la documentation importante.
 - 2) Identifier un consultant local. Celui-ci doit répondre aux exigences éthiques du Bureau des évaluations du FEM. Les termes de référence du consultant sont inclus dans l'Annexe 2.
 - 3) Identifier les évaluateurs locaux et les associations d'évaluateurs comme partenaires possibles à l'examen.
 - 4) Organiser le premier atelier pour présenter l'évaluation et recevoir les documents visant à élaborer les cadres de référence spécifiques pour chaque pays.
 - Préparation des cadres de référence spécifiques pour chaque pays.
 - Collecte d'informations et étude de la documentation pour en extraire des informations pertinentes relatives à l'évaluation.
 - Préparation des contributions spécifiques à l'examen du portefeuille-pays³ :
 - La base de données sur le portefeuille du FEM qui présente toutes ses activités d'aide dans le pays, les informations de base (agences/organismes d'exécution, domaine d'intervention), l'état d'avancement des projets, les informations sur le cycle de projet, les informations financières sur le FEM et sur les cofinancements, les objectifs clés et les principaux résultats attendus (ou réels), les partenaires clés selon le projet, etc.
 - **Le Cadre écologique du pays** qui fournit le contexte dans lequel les projets du FEM ont été élaborés et exécutés (dans certains cas, ce cadre peut déjà être disponible, élaboré par les agences/organismes d'exécution ou les autorités nationales). Ce document sera basé sur les informations relatives aux lois sur la protection de l'environnement, aux politiques environnementales de chaque administration (plans, stratégies et autres), et aux accords internationaux signés par le pays, présentés et analysés au fil du temps afin de pouvoir les lier à une aide particulière du FEM. L'expérience du Costa Rica a montré que cette analyse doit de préférence être réalisée par un juriste spécialiste des questions d'environnement.
 - **L'évaluation des effets positifs sur l'environnement mondial** qui fournit une évaluation de la contribution du pays dans le cadre de la mission du FEM et de ses domaines d'intervention sur la

³ Ces contributions constituent des documents de travail et ne seront PAS publiées comme de documents distincts.

base des indicateurs appropriés, tels que ceux utilisés dans le DAR (biodiversité et changement climatique) et d'autres utilisés dans les documents de projet.

- L'équipe chargée de l'évaluation procède à celle-ci, avec au moins une visite des représentants du Bureau des évaluations du FEM.
- Élaboration d'un projet de rapport
- Le Bureau des évaluations se déplace pour présenter un projet de rapport au cours d'un deuxième atelier de concertation avec les principales parties prenantes.
- Préparation du rapport final qui inclut les commentaires et qui, par la suite, est présenté au Conseil et au pays bénéficiaire.

GRANDES LIGNES DU RAPPORT D'EXAMEN DU PORTEFEUILLE-PAYS

21. Le rapport doit être un document concis, indépendant et organisé suivant la table des matières ci-après :

CHAPITRE 1. Principales conclusions et recommandations

Contexte

Champ d'application et méthodologie

Conclusions portant sur le portefeuille

- Pertinence
- Efficience
- Résultats et efficacité

Recommandations

CHAPITRE 2. Cadre de l'évaluation

Contexte

Objectifs de l'évaluation

Principales questions soulevées aux fins de l'évaluation

Méthodologie

CHAPITRE 3. Contexte de l'évaluation

[Nom du pays] : Description générale

Brève description des ressources environnementales dans les principaux domaines d'intervention du FEM

Le cadre juridique relatif à l'environnement au/en [nom du pays]

La politique environnementale au/en [nom du pays]

Le Fonds pour l'environnement mondial : Description générale

CHAPITRE 4. Activités financées par le FEM au/en [nom du pays]

Introduction

Activités prises en compte dans le cadre de l'évaluation

Historique des activités menées

Évolution des financements du FEM au/en [nom du pays]

CHAPITRE 5. Pertinence de l'aide du FEM au/en [nom du pays]

La pertinence de l'aide du FEM pour le programme de développement durable et les priorités environnementales du pays

La pertinence de l'aide du FEM pour la prise de décision et les processus du pays

La pertinence de l'aide du FEM pour les plans d'action nationaux dans les domaines d'intervention du FEM

La pertinence de l'aide du FEM pour la production des effets positifs pour l'environnement mondial

La pertinence du portefeuille du FEM pour les autres organisations au niveau national et mondial

CHAPITRE 6. Efficience des activités financées par le FEM au/en [nom du pays]

Combien de temps, d'efforts et de ressources financières faut-il pour élaborer et mettre en œuvre des projets selon les modalités d'aide du FEM ?

Les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes lors de l'exécution du projet

Le mécanisme du point focal du FEM dans le pays

Enseignements tirés des différents projets du FEM

Synergies entre les parties prenantes du FEM et les projets

CHAPITRE 6. Résultats de l'aide du FEM au/en [nom du pays]

Impacts sur l'environnement mondial

Les effets d'entraînement et les possibilités de transposition des projets

Viabilité et renforcement des capacités institutionnelles

Détails sur les résultats des projets

22. Tout cadre de référence d'un examen de portefeuille-pays peut adapter des variations de ce modèle, selon que certains aspects méritent une attention plus ou moins importante en fonction de chaque pays. Toutefois, la possibilité de regrouper les résultats obtenus par les différents examens de portefeuille-pays sera un facteur important à prendre en considération lorsqu'il faudra décider du contenu de chaque rapport.