SYNTHÈSE

Évaluation de la dotation de la France au Fonds pour l'environnement mondial (FEM-5 et FEM-6).

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT 2018

Sommaire

Avant-propos 7

Partie 1. Évaluation de la dotation de la France au Fonds pour l'environnement mondial (FEM-5 et FEM-6) 9

1. Synthèse 10

2. Executive summary 18

Partie 2. Réponse aux recommandations 27

Partie 3. Composition du groupe de référence de l'évaluation 35

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère de l'Économie et des Finances ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française de l'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

Avant-propos

Établi en 1991 à la veille du Sommet de la Terre de Rio (1992), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est issu d'une collaboration franco-allemande et est devenu le principal instrument multilatéral de financement de la préservation de l'environnement, regroupant 35 pays donateurs et ayant, depuis sa création, apporté son soutien à 4 500 projets dans 179 pays bénéficiaires.

Après une première évaluation en 2009 qui avait porté sur la 4e reconstitution du Fonds (2006-2010), l'unité d'évaluation des activités de développement de la Direction générale du Trésor a lancé en octobre 2017 une évaluation de la dotation française au FEM portant sur les 5e et 6e reconstitutions (2010-2018) en parallèle des négociations de la 7e reconstitution qui se sont achevées en juin 2018.

La restitution de l'évaluation qui a eu lieu en juillet 2018 devant un public issu tant de l'administration que du Parlement et de la société civile, a permis au cabinet Baastel de présenter les résultats de son analyse, mais aussi au bureau en charge des négociations d'évoquer les travaux de reconstitution avant d'échanger avec la salle.

Les travaux évaluatifs soulignent l'utilité du FEM, en tant qu'entité opérationnelle des mécanismes financiers de cinq conventions internationales environnementales majeures, mais ils appellent aussi l'attention sur son manque de notoriété en France, notamment auprès de la société civile et des ONG.

Si l'évaluation estime que l'influence française au sein du FEM pourrait être mieux déployée, les négociations de la dernière reconstitution ont montré que cette influence n'était pas négligeable. La France y a obtenu que le système transparent d'allocation des ressources (STAR) soit un peu plus favorable aux pays les moins avancés, ce qui renforce l'alignement du Fonds avec les priorités géographiques françaises. Compte tenu de la montée en puissance du Fonds vert pour le climat, l'enveloppe dédiée au seul dérèglement climatique a diminué de 30% sous l'impulsion de la France, qui s'est par ailleurs assurée que les projets financés engendrent le plus de co-bénéfices climat possible. Cette restructuration permet de redistribuer les ressources vers des priorités françaises comme la lutte contre la dégradation des terres et la préservation de la biodiversité ou encore le soutien aux pays les plus pauvres.

Si cette avancée vers plus de cohérence est saluée, il n'en demeure pas moins que se pose la question de la multiplication des fonds et de la complexification de l'architecture du financement de la lutte contre le changement climatique (Agence française de développement, Fonds français pour l'environnement mondial, Fonds vert pour le climat, action bilatérale). Ce point a fait l'objet de nombreux débats, certains participants ont questionné la pertinence de laisser subsister plusieurs fonds thématiquement ou géographiquement concurrents.

Allant dans le sens des recommandations de l'évaluation, la France a maintenu son niveau de participation au FEM (300 millions de dollars), ce qui, compte tenu des variations de taux de change, abouti à une augmentation en euros.

Tancrède VOITURIEZ
Enseignant chercheur à l'IDDRI
Enseignant à Sciences Po - PSIA
Président du groupe de référence de l'évaluation

Partie 1

ÉVALUATION DE LA DOTATION DE LA FRANCE AU FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL (FEM-5 ET FEM-6)

SYNTHÈSE EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS

Évaluation réalisée par Le Groupe-conseil baastel sprl pour la direction générale du Trésor

Rapport remis en mai 2018

Équipe d'évaluation :

Alain Lafontaine, président du Groupe-conseil baastel sprl, responsable de l'unité Environnement et chef de l'équipe d'évaluation

Claudio Volonte, consultant senior

Marie-Karin Godbout, expert

Lucile de Boisson, consultante

Philippe Bâcle, vice-président du Groupe-conseil baastel sprl

baastel

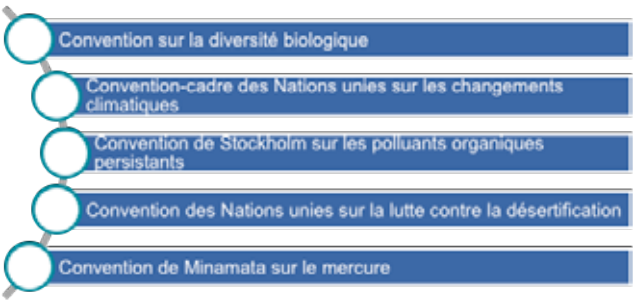
1. Synthèse

Introduction

Contexte

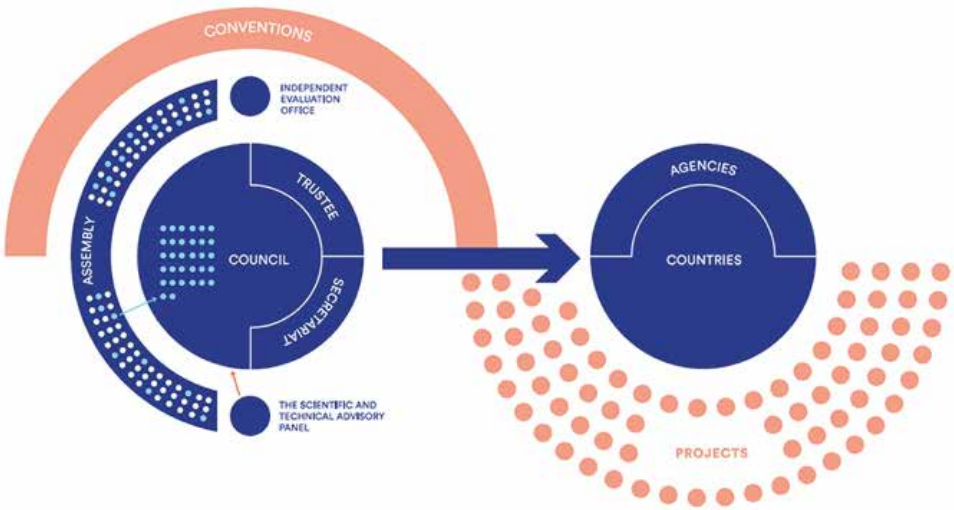
Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est un fonds multilatéral, établi en 1991, afin de contribuer à relever les défis environnementaux les plus urgents de la planète. Le FEM agit désormais en tant qu'entité opérationnelle des mécanismes financiers de cinq conventions internationales environnementales majeures présentées dans la figure ci-contre.

Figure 1 : Le FEM et les Conventions



Le FEM comporte différents organes de gouvernance dont une Assemblée, un Conseil, un Secrétariat, un groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP), et un Bureau d'évaluation indépendant (BEI), qui sont présentés dans l'organigramme ci-dessous.

Figure 2 : Cadre Institutionnel du FEM[1]



(1) Source : https://www.thegef.org/about/organization

La France est un partenaire historique du FEM qui est, à l'origine, issu d'une collaboration franco-allemande. Elle a contribué à ses six reconstitutions successives et figurait au 5e rang des contributeurs derrière le Japon, les États-Unis, le Royaume Uni, et l'Allemagne lors des deux dernières reconstitutions.

Le processus de 7e reconstitution du FEM a débuté en mars 2017 ; c'est dans un tel contexte que la France a commandité la présente évaluation sur sa dotation à la 5e (FEM-5) et la 6e (FEM-6) reconstitution du fonds. La mission d'évaluation a été menée de novembre 2017 à juin 2018.

La contribution française au FEM en quelques chiffres :

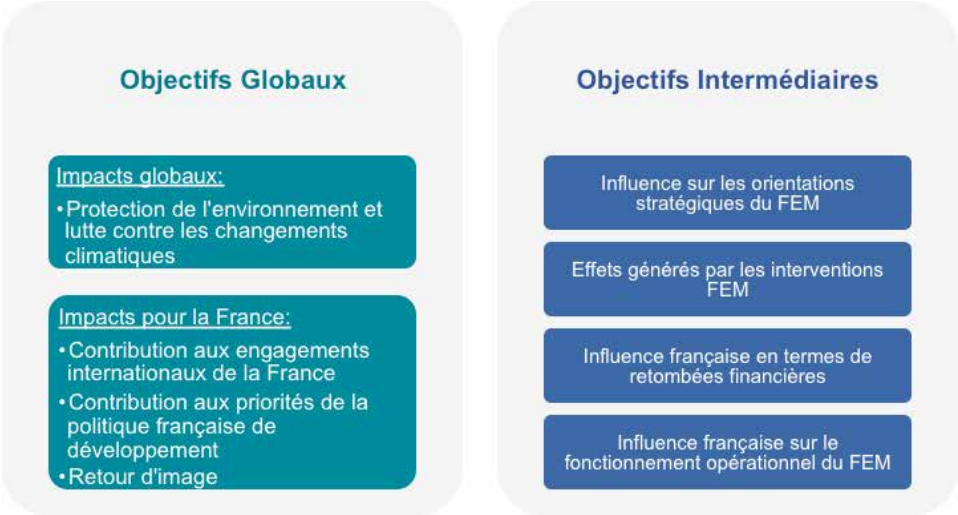
- 1 vote sur 32 au sein du Conseil
- 5e contributeur
- 300 millions de dollars de dotation française sous le FEM-6

Objectifs de l'évaluation

Cette évaluation porte sur la dotation de la France au FEM-5 (2010-2014) et FEM-6 (2014-2018). Elle comporte les objectifs suivants : analyser le partenariat de la France avec le FEM lors des 5e et 6e reconstitutions, et fournir une réflexion en vue de propositions visant à définir des positions françaises argumentées dans la perspective de la 7e reconstitution du FEM.

Les objectifs globaux et intermédiaires de la dotation française au FEM, tels que reconstitués par le processus d'évaluation, sont présentés dans la figure ci-dessous :

Figure 3 : Objectifs intermédiaires et globaux de la dotation de la France au FEM



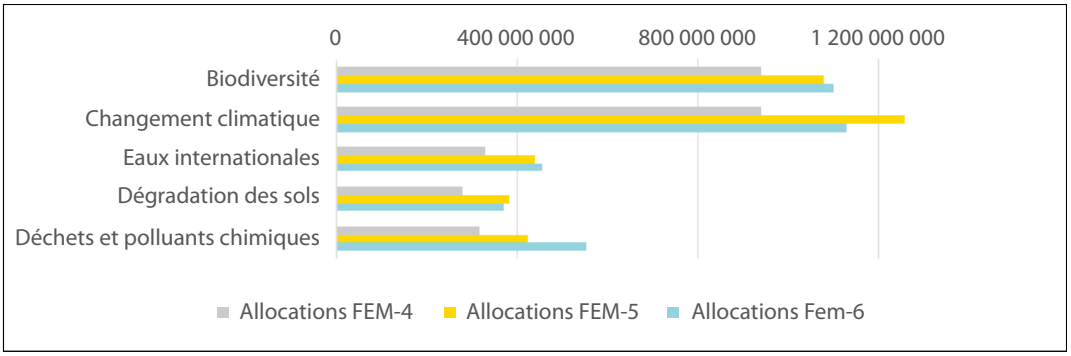
Messages clés de l'évaluation

Pertinence et cohérence de la dotation française au FEM

L'action de la France via le FEM apparaît pertinente et cohérente à l'égard des priorités de la politique française de développement.

D'un point de vue thématique, les orientations prises sous le FEM-5 et le FEM-6 convergent globalement avec les priorités sectorielles de la politique française de développement, notamment parce que le FEM répond aux orientations données par les cinq conventions internationales environnementales pour lesquelles il agit en tant que mécanisme financier, et auxquelles la France est partie.

Graphique 1 : Évolution de l'allocation des ressources du FEM par domaine d'intervention entre le FEM-5 et le FEM-6 (en dollars)[2]



Une forte augmentation des allocations peut être constatée de manière générale dans l'ensemble des domaines focaux entre le FEM-4 et le FEM-5. Entre le FEM-5 et le FEM-6, il y a eu une légère hausse des allocations pour les domaines focaux biodiversité et eaux internationales, une hausse des allocations pour les déchets et polluants chimiques, et une diminution significative des allocations dans le domaine focal changement climatique. Cela s'explique notamment par l'arrivée de nouveaux instruments de financement portant sur le changement climatique sur la scène internationale, tel que le Fonds vert pour le climat par exemple.

D'un point de vue géographique, bien que la part des allocations du FEM allant au continent africain et aux pays en situation particulière (pays sans littoral, États fragiles, petits États insulaires en développement, et pays les moins avancés-PMA) ne soit pas encore à la hauteur des attentes de la France, une part grandissante des allocations FEM a été accordée à ce type de pays sous le FEM-5 et le FEM-6. Cela montre une convergence avec les priorités géographiques de la politique de développement française.

Enfin, les réflexions en cours dans le cadre du processus de la 7e reconstitution du FEM, semblent permettre à la France de faire valoir ses priorités thématiques et géographiques, contribuant ainsi à assurer la cohérence entre les interventions du FEM à venir dans le cadre de cette nouvelle reconstitution, et les priorités de la politique française de développement. La France a, par exemple, réussi à mettre en évidence l'importance des zones arides du Sahel, et celle des forêts du bassin du Congo lors des réunions pour la 7e reconstitution.

(2) Source : Données du extraites du PMIS par le FEM en date de janvier 2018, et des directions programmatiques du FEM-4, FEM-5 et FEM-6. Le graphique représente les montants alloués par domaine focal et non pas les montants utilisés par les projets.

Tableau 1 : Évolution des allocations allant à l'Afrique et aux PMA

Période de reconstitution	% d'allocations FEM allant à l'Afrique	% d'allocations FEM allant aux PMA
FEM-4	28 %	12 %
FEM-5	24 %	14 %
FEM-6	26 %	19 %

Complémentarité et cohérence de la dotation française au FEM

Les interventions du FEM sont complémentaires et cohérentes avec celles des canaux bilatéraux de la France que sont le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et l'Agence française de développement (AFD), bien que les synergies entre ces instruments restent limitées sur le terrain et pourraient être améliorées.

La principale complémentarité entre le FEM et les instruments bilatéraux de la France réside dans le fait que ces derniers interviennent sur des thématiques similaires, tout en ayant des ampleurs différentes. Le FFEM est un instrument de plus petite taille que le FEM, plus flexible, et en mesure de mettre en place et de tester des pilotes innovants pour faciliter ensuite leur changement d'échelle. Le FEM quant à lui, est un instrument de plus grande ampleur, qui se veut également innovant, et qui a les capacités d'agir sur les politiques publiques et l'environnement habilitant dans les pays en développement. L'appui de l'AFD, quant à lui, est acheminé principalement à travers des prêts, à la différence du FEM, et a une ampleur supérieure à ce dernier.

Cependant, de l'avis des évaluateurs, il est clair que, dans les faits, les synergies entre les interventions des instruments bilatéraux français et le FEM restent limitées. Par exemple, bien que quelques cofinancements mutuels existent, ils ne se traduisent pas systématiquement par une collaboration effective entre les différentes initiatives et partenaires sur le terrain, et encore moins par une création de connaissance commune post-projet. Il est également rare que ces initiatives soient dotées de comités de pilotage ou techniques communs ou même que des évaluations conjointes soient faites, ce qui limite les synergies effectives.

La recherche de synergie entre les initiatives FEM d'un côté, et les initiatives FFEM et AFD de l'autre, est limitée par les coûts de transactions inhérents à tout processus de coordination, que les différentes agences de mise en œuvre (que ce soient celles du FEM ou le FFEM ou l'AFD) ne sont pas nécessairement en mesure de prendre en charge. Il convient également de noter qu'au sein d'un partenariat multilatéral comme le FEM, les instruments bilatéraux de la France ne représentent qu'un acteur parmi d'autres avec lesquels le FEM se doit de négocier et composer, ce qui pose des limites au niveau des synergies envisageables avec les canaux bilatéraux de la France.

Le FEM apparaît complémentaire aux autres instruments multilatéraux environnementaux auxquels la France contribue.

Bien qu'il existe un risque croissant de redondance dans l'architecture actuelle de la finance environnementale, le FEM a une réelle valeur ajoutée qui le rend complémentaire aux autres instruments environnementaux multilatéraux, à condition qu'il reste concentré sur sa niche. Cette dernière réside dans le fait qu'en tant qu'entité opérationnelle des mécanismes financiers des conventions internationales environnementales, le FEM est en mesure de créer des synergies entre différents enjeux environnementaux globaux, de manière transversale. Le FEM joue également un rôle spécifique dans le renforcement des capacités et la création d'environnements habilitants dans les pays en développement.

Efficacité de la dotation française

La contribution de la France au FEM est efficace au regard des objectifs de la politique française de développement, mais l'influence des acteurs français pourrait être améliorée.

D'une part, la performance du FEM semble tout à fait satisfaisante en termes de résultats générés. D'autre part, les réformes et réflexions entreprises sous le FEM-5 et le FEM-6 sont globalement en adéquation avec les attentes de la France ; notamment en ce qui a trait au système d'allocation des ressources, au cycle de projet, à l'élargissement du partenariat, à l'approche programmatique et à l'instrument hors subvention du FEM.

De plus, la France apparaît comme un acteur bien représenté au sein du Partenariat FEM. En effet, la délégation française bénéficie d'une certaine notoriété au sein du Conseil et auprès du Secrétariat du FEM. Des échanges réguliers ont lieu entre les Secrétariats du FEM et du FFEM et une assistance technique française est mise à disposition auprès du Secrétariat du FEM. Il y a de plus un certain nombre d'employés de nationalité française au sein du Secrétariat du FEM et le français est utilisé comme langue de travail dans les instances du fonds. Toutefois, certains canaux de communication pourraient être améliorés, en particulier lors des réunions du Conseil ou de reconstitution, pour s'assurer que les positions françaises soient bien comprises.

Employés français au sein du Secrétariat du FEM

- 5 employés français sur 68
- Nationalité française au 2e rang
- 2 employés à des postes de management
- 2 assistants techniques financés par le gouvernement français

En outre, la recherche, la société civile et le secteur privé français pourraient également être davantage impliqués dans le Partenariat FEM. De manière générale, il ressort de l'évaluation que les réseaux d'acteurs français pourraient être mieux informés des opportunités existantes à travers le FEM. Les données mises à disposition de l'équipe d'évaluation n'ont cependant pas permis d'évaluer si la dotation de la France au FEM permettait ou non de générer un retour d'activités et/ou un retour financier pour les acteurs français, de telles données n'étant pas colligées.

Efficience du FEM

Des progrès ont été réalisés pour accroitre l'efficience du FEM-5 et FEM-6, mais plusieurs aspects du Partenariat pourraient toutefois être améliorés.

Les frais administratifs du Secrétariat du FEM sont restés relativement stables sur la période, et les frais des agences de mise en œuvre sont globalement alignés avec les tendances d'autres fonds, ce qui, au vu des résultats satisfaisants du FEM, démontre une efficience correcte du mécanisme. Les réformes entreprises sous le système transparent d'allocation des ressources (STAR) ont également permis d'accroître l'équité, la transparence et la prévisibilité des allocations du FEM. De plus, l'approche programmatique intégrée proposée par le FEM est prometteuse pour adresser de manière efficiente les principaux facteurs de la dégradation environnementale, ce qui est aligné avec la volonté française de générer des co-bénéfices environnementaux.

En revanche, plusieurs aspects du partenariat pourraient encore être améliorés. Bien que l'expansion du partenariat à 18 agences de mise en œuvre ait permis d'accroître le choix, l'accès et la disponibilité des différentes agences pour les pays récipiendaires, la répartition des projets entre les différentes agences est fortement déséquilibrée au profit des agences historiques que sont le Programme des Nations unies pour le développement, le Programme des Nations unies pour l'environnement, et la Banque mondiale. L'approche programmatique, quant à elle, bien que prometteuse, demande à être améliorée sur plusieurs aspects, dont notamment la transparence, l'agrégation des résultats au niveau des programmes, et le suivi de la contribution de ces programmes aux différentes conventions.

En matière de gestion du cycle de projet, malgré une amélioration de l'efficience du cycle de projet sous le FEM-6, les progrès réalisés restent lents, et en deçà des cibles fixées, notamment en termes de délai de soumission, d'approbation et de mise en œuvre des projets. Les systèmes de suivi et évaluation, de gestion axée sur les résultats et de gestion des connaissances du FEM, quant à eux, remplissent leur fonction mais demanderaient à être améliorés.

En matière d'implication des différents partenaires, le ratio de cofinancement sur lequel s'est engagé le FEM est en augmentation croissante et dépasse la cible de 6 : 1 sous le FEM-6. Cependant la mobilisation effective de ces cofinancements durant la mise en œuvre continue à poser question. L'implication de la société civile dans les différents projets FEM semble globalement correcte alors que la mobilisation du secteur privé reste, quant à elle, de manière générale limitée.

Impact et durabilité de la dotation française

Bien que difficilement tangibles, les impacts des interventions du FEM semblent contribuer aux priorités de la politique française de développement.

Les impacts des interventions du FEM apparaissent alignés avec les priorités de la politique française de développement, et contribuent aux engagements internationaux de la France sur la protection des biens publics mondiaux. Bien que difficilement tangibles, ils semblent contribuer à des changements transformationnels, en accord avec les conventions, notamment à travers l'appui fourni aux processus de réformes législatives, réglementaires et politiques dans les pays récipiendaires.

Une bonne appropriation des projets FEM par les pays récipiendaires, mais une durabilité des résultats encore incertaine.

Bien que la durabilité des résultats des initiatives FEM sur le long terme pose question, les interventions du FEM et ses modes d'opération permettent une bonne appropriation par les pays récipiendaires, ce qui constitue un facteur significatif de durabilité.

Un retour d'image pour la France limité au-delà du Conseil du FEM.

Enfin, en termes de retour d'image pour la France, la dotation française au FEM est positivement reconnue au sein du Conseil, mais elle est mal connue dans les pays récipiendaires et au niveau national en France.

Recommandations

L'équipe d'évaluation émet trois types de recommandations : sur le processus de 7e reconstitution du FEM, sur l'influence de la France et les synergies avec son aide bilatérale, et sur des points de discussion potentiels lors de futures réunions du Conseil du FEM.

Sur le processus de 7e reconstitution

R1 : Soutien français au FEM. Au vu du niveau de pertinence du FEM pour la France qui ressort de cette évaluation, il semble crucial que la France continue à appuyer le FEM, idéalement au moins à hauteur de ses engagements passés. Un tel signal venant de la France, étant donné son leadership exprimé, serait particulièrement utile dans le contexte international actuel afin de contribuer à faire de la protection de l'environnement une priorité mondiale.

R2 : Allocations géographiques. Accroitre davantage la part des Pays les moins avancés (PMA) et des Petits États insulaires en développement (PEID) dans la formule du système transparent d'allocation des ressources, et donc diminuer les allocations des pays à revenus intermédiaires, pourrait avoir un impact sur la capacité du FEM à générer des bénéfices environnementaux globaux. Afin de limiter ce risque, la France pourrait encourager le Secrétariat du FEM à continuer à inciter davantage l'implication des pays à revenus intermédiaires vers d'autres types de financement. Elle pourrait également proposer d'explorer dans quelle mesure une augmentation des allocations des PMA et PEID, ou une amélioration de ces allocations à travers la mise en place d'un index sur la parité de pouvoir d'achat, pourrait être absorbée sans impacts négatifs sur les bénéfices environnementaux globaux générés.

R3 : Flexibilité du système transparent d'allocation des ressources. Une flexibilité totale des allocations sur les thématiques biodiversité, changement climatique et dégradation des sols à travers le système transparent d'allocation des ressources, ou une augmentation du plafond du montant de 7 millions d'allocation en dessous duquel la flexibilité est totale, pourrait être considérée dans la mesure où les exigences de résultats envers les conventions ne sont pas revues à la baisse mais plutôt à la hausse, afin de permettre à terme des effets de levier. Une telle flexibilité des ressources pourrait également permettre des interventions de plus grande envergure, qui seraient susceptibles d'intéresser des acteurs comme les banques régionales de développement et ainsi de générer des co-financements et des résultats additionnels. Toutefois cette flexibilité devrait nécessairement être accompagnée d'un système de suivi et de rapportage réformé, simple et robuste permettant de mesurer le respect des engagements des pays auprès des différentes conventions. De plus, un tel changement dans la flexibilité des allocations du système transparent d'allocation des ressources du FEM devrait être basé sur une analyse d'impact ex-ante robuste qu'impliquerait un passage à une flexibilité totale ou une augmentation du plafond de 7 millions.

Sur l'influence de la France et les synergies avec son aide bilatérale

R4 : Synergies entre les interventions bilatérales de la France et celles du FEM. Les évaluateurs conseillent d'intégrer la recherche de synergie de manière systématique dans les termes de référence et les objectifs des différents postes pertinents au sein du FFEM et de l'AFD afin de pouvoir l'évaluer et d'y affecter les ressources nécessaires pour la rendre effective. De la même manière, l'équipe d'évaluation encourage le personnel technique du FFEM à se rapprocher des assistants techniques fournis par la France au Secrétariat du FEM, et parallèlement de leurs homologues thématiques au sein du Secrétariat, afin de faciliter les échanges sur les projets futurs et en cours, et renforcer ainsi les opportunités de synergies. La prochaine reconstitution du FFEM pourrait également être saisie comme une opportunité pour créer des synergies avec certains futurs programmes d'impact du FEM qui ont une pertinence particulière pour la France. Enfin, si la France souhaitait accroître davantage son influence sur la conception des projets FEM et les synergies avec les instruments bilatéraux français, une piste à explorer pourrait être de placer une assistance technique dans les unités FEM de quelques agences de mise en œuvre, voire des agences d'exécution du FEM, stratégiquement ciblées en fonction des priorités françaises.

R5 : Influence de la France au sein du FEM. La France est reconnue comme un acteur important au sein du partenariat, mais elle pourrait cependant renforcer sa capacité d'influence, à travers différents leviers. Elle pourrait mobiliser davantage sa capacité de lobbying sur les orientations stratégiques du FEM, en amont des reconstitutions, afin de contrebalancer le poids des acteurs présents à Washington. Elle pourrait également mobiliser davantage l'assistance technique qu'elle fournit au Secrétariat du FEM et bonifier son assistance technique auprès des agences de mise en œuvre. La France pourrait également s'assurer que les messages clés de la délégation française soient bien compris lors des réunions du Conseil ou de reconstitution, y compris par les partenaires non francophones. Elle pourrait également fournir de manière régulière au Secrétariat du FEM des documents synthétiques explicitant les positions françaises dans différents dossiers. Les évaluateurs encouragent également la délégation française au FEM à suivre attentivement les programmes de travail tout au long de la reconstitution afin de s'assurer

que les priorités françaises soient retranscrites de manière effective dans les interventions concrètes du FEM. Il semblerait également pertinent de promouvoir certains réseaux nationaux et internationaux d'influence auprès des acteurs français provenant du secteur de la recherche, de la société civile ou du secteur privé, afin d'accroître la visibilité de ces acteurs et leur permettre de bénéficier davantage des opportunités existantes à travers le FEM. Les évaluateurs encouragent également la France à appuyer de potentielles candidatures de scientifiques français au sein du STAP et à renforcer les capacités de la société civile sur le fonctionnement de l'instrument FEM, afin que cette dernière puisse davantage s'impliquer dans le FEM.

Sur des points de discussion potentiels lors de futures réunions du Conseil du FEM- 7

R6 : Programmes d'impact. La France pourrait apporter son soutien aux différents programmes d'impact proposés lors de la 7e reconstitution, à condition qu'ils n'entraînent pas une augmentation des coûts de transaction et qu'ils soient transparents. En ce sens, la France pourrait encourager le Secrétariat du FEM à prêter attention au besoin de clarification des procédures opérationnelles des programmes d'impact. La mise en place d'un système de suivi-évaluation simple, robuste et adapté semble également nécessaire. Enfin la France pourrait encourager le développement de mécanismes pour attirer les banques régionales de développement et le secteur privé dans la mise en œuvre des programmes afin de générer des financements additionnels, et de contribuer à renforcer la durabilité financière des interventions du FEM.

R7 : Engagement du secteur privé. La France pourrait appuyer l'engagement du secteur privé dans les interventions du FEM, tout en rappelant au Secrétariat du FEM la nécessité de développer des systèmes d'identification des risques adaptés, d'encourager le secteur privé à continuer à s'impliquer davantage dans les portefeuilles hors climat, de mettre en place des outils de suivi et de rapportage pertinents au secteur, et de mettre l'accent sur les autres fonctions et rôles clés du secteur privé (qui vont bien au-delà d'une source de financement pour le FEM) sur lesquels le FEM doit mobiliser le secteur et influer par le biais de ses initiatives et programmes d'impact, notamment en ce qui a trait au standard d'approvisionnement et de consommation, à l'innovation technologique, au développement de nouveaux marchés pour des produits, et à la création d'alternatives économiques pour les populations vulnérables par exemple.

R8 : Agences de mise en œuvre. Afin de permettre une meilleure répartition des projets FEM entre les différentes agences de mise en œuvre, et afin de tirer profit des avantages comparatifs de chacune d'entre elles, la France pourrait encourager le Secrétariat du FEM à jouer un rôle plus proactif dans la répartition des projets et programmes entre agences, tout en facilitant la collaboration et le travail entre elles, ce qui revêt une importance particulière dans le contexte des programmes d'impact.

R9 : Cycle de projet. Afin de poursuivre les efforts d'amélioration de l'efficience du FEM, et suite aux retours positifs sur l'introduction de la politique d'annulation des projets après 18 mois, la France pourrait proposer au Secrétariat du FEM d'explorer les raisons des délais existants entre l'approbation des documents de projet par la direction du FEM et les premiers décaissements.

R10 : Gestion des connaissances. La France pourrait apporter son soutien au processus en cours de mise en place d'un nouveau mécanisme de gestion des connaissances, en s'assurant que ce dernier permette une remontée efficace et une capitalisation de l'information de terrain vers le Secrétariat du FEM, à travers les agences du FEM. Dans le cadre de ce processus, la France pourrait également émettre l'idée de conduire une analyse technique des thèmes déjà financés par le FFEM et le FEM qui sont des innovations « mures ». Une telle analyse permettrait d'identifier les initiatives nécessitant un appui dans leur changement d'échelle à travers de plus grands bailleurs de développement (AFD, mais aussi autres bilatéraux et multilatéraux), par rapport aux « nouvelles frontières d'innovation » qui justifient des financements de niche valorisant les capacités propres aux outils FEM et FFEM.

1. Executive summary

Introduction

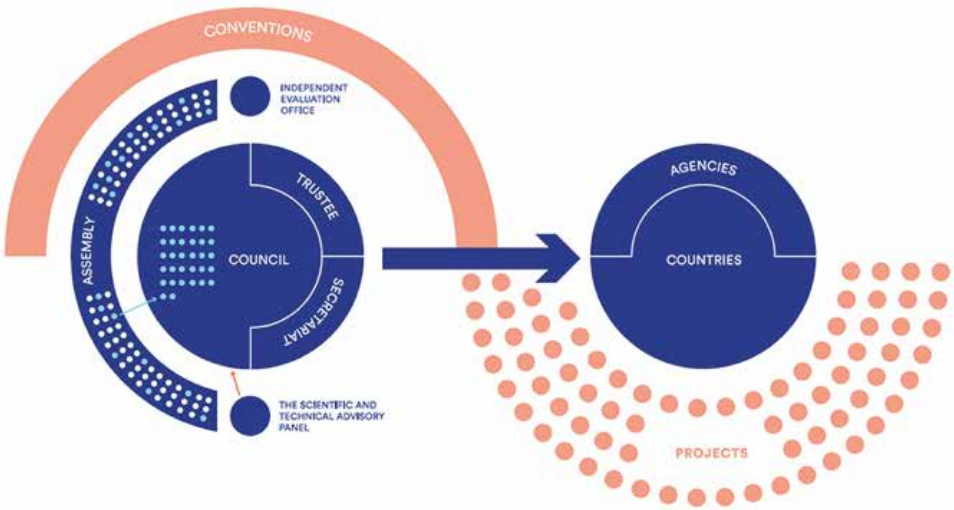
Background

The Global Environment Facility (GEF) is a multilateral fund established in 1991 to help address the planet's most urgent environmental challenges. The GEF is now acting as an operational entity for the financial mechanisms of five major environmental conventions presented in the figure opposite.

Figure 4: The GEF and Conventions

The GEF consists of several governing bodies including an Assembly, a Council, a Secretariat, a Science and Technology Advisory Panel (STAP) and an Independent Evaluation Office (IEO) which are presented in the organisational chart below.

Figure 5: GEF Institutional Framework[3]



(3) Source: https://www.thegef.org/about/organization

France is a historical partner of the GEF, which originated from a French-German collaboration. It has contributed to six successive replenishments and was the fifth largest contributor behind Japan, the United States, the United Kingdom and Germany, in the last two replenishments.

The negotiation process of the seventh replenishment of the GEF began in March 2017. It is in this context that France commissioned this evaluation on its allocation to the fifth (GEF-5) and sixth (GEF-6) replenishment of the fund. The evaluation mission was carried out from November 2017 to June 2018.

The French contribution to the GEF in a few figures:

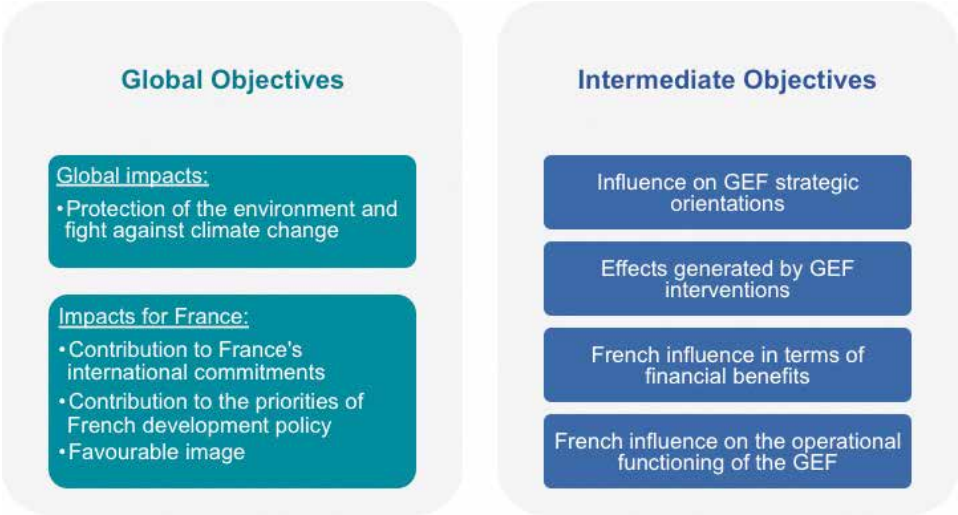
- 1 vote out of 32 in the Council
- 5th largest contributor
- $300 million in French allocation under GEF-6

Objectives of the evaluation

This evaluation relates to France's allocation to the GEF-5 (2010-2014) and GEF-6 (2014-2018). It has the following objectives: analysing France's partnership with the GEF during the fifth and sixth replenishment; and providing a reflection in view of proposals to define the French positions that are justified in view of the seventh replenishment of the GEF.

The general and intermediate objectives of the French allocation to the GEF, as reconstituted by the evaluation process, are presented in the figure below:

Figure 6: Global and intermediate objectives of France's allocation to the GEF



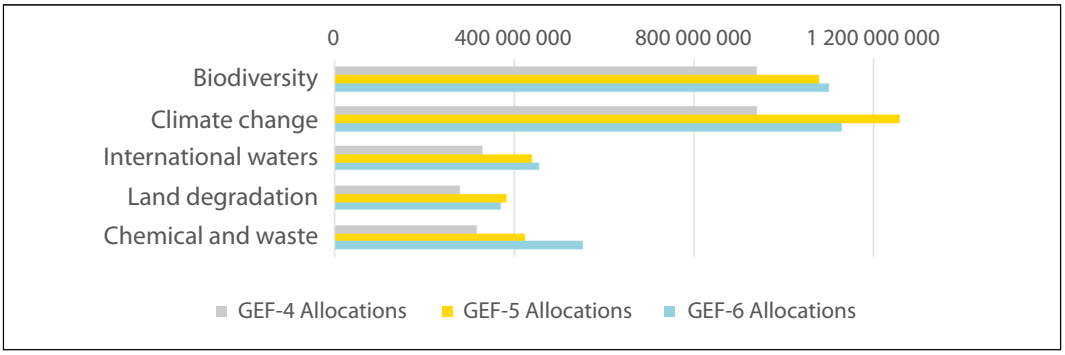
Key messages of the evaluation

Relevance and consistency of the French allocation to the GEF

France's action via the GEF appears relevant and consistent regarding the priorities of French development policy.

From a thematic point of view, the orientations taken under the GEF-5 and the GEF-6 overall converge with the sectoral priorities of French development policy, particularly because the GEF responds to the orientations given by the five international environmental conventions for which it acts as a financial mechanism and to which France is a party.

Graph 2: Changes in GEF resource allocation by area of intervention between the GEF-4 and the GEF-6 (in dollars)[4]



Overall, a large increase in allocations can be found across all focal areas between the GEF-4 and the GEF-5. Between the GEF-5 and the GEF-6 there was a slight increase in allocations for the biodiversity and international waters focal areas, an increase in allocations for the chemical and waste focal area, and a significant reduction in allocations for the climate change focal area. This is explained by the arrival of new financing instruments dealing with climate change on the international stage, such as the Green Climate Fund, for example.

Geographically, although the share of GEF allocations going to the African continent and to countries with special situations (landlocked countries, fragile States, Small Island Developing States, and Least Developed Countries (LDCs)) is not yet up to France's expectations, a growing share of GEF allocations has been granted to this type of country under the GEF-5 and the GEF-6. This demonstrates a convergence with the geographical priorities of French development policy.

Finally, the ongoing reflections in the negotiation process of the seventh replenishment of the GEF seem to allow France to promote its thematic and geographic priorities, thus contributing to ensuring consistency between future GEF interventions as part of this new replenishment, and French development policy priorities. France has, for example, succeeded in highlighting the importance of arid zones of the Sahel, and the importance of Congo basin forests during the seventh replenishment meetings.

(4) Source: Data extracted from the PMIS by the GEF in January 2018, and programmatic directions of the GEF-4, GEF-5 and GEF-6. The graph represents the amounts allocated by focal area and not amounts used by projects.

Table 1: Changes in allocations going to Africa and LDCs

Replenishment period	% of GEF allocations going to Africa	% of GEF allocations going to LDCs
GEF-4	28%	12%
GEF-5	24%	14%
GEF-6	26%	19%

Complementarity and consistency of the French allocation to the GEF

GEF interventions are complementary and consistent with those of France's bilateral channels, which are the FFEM and the AFD, although the synergies between these instruments remain limited in the field and could be improved.

The main complementarity between the GEF and France's bilateral instruments resides in the fact that they intervene on similar themes, while having different magnitudes. The FFEM is a smaller instrument than the GEF, more flexible, and able to set up and test innovative pilots to then facilitate their up-scaling. The GEF, on the other hand, is a larger instrument, which is also innovative, and has the capacity to influence public policy and the enabling environment in developing countries. The support of the AFD, meanwhile, is larger and channelled mainly through loans, unlike the GEF.

However, in the opinion of evaluators it is clear that in fact the synergies between the interventions of French bilateral instruments and the GEF remain limited. For example, although there is some mutual co-financing, they do not necessarily translate into effective collaboration between the different initiatives and partners in the field, and even less by creation of common knowledge post-project. It is also rare for these initiatives to have joint steering or technical committees or even joint evaluations, which limits effective synergies.

The search for synergy between the GEF initiatives on the one hand, and the FFEM and AFD initiatives on the other, is limited by the transaction costs inherent to any coordination process, that the different implementing agencies (whether those of the GEF or the FFEM or the AFD) are not necessarily able to assume. It should also be noted that within a multilateral partnership such as the GEF, France's bilateral instruments only represent one player among others with which the GEF must negotiate and compose, which sets limits on the synergies that can be envisaged with France's bilateral channels.

The GEF appears to be complementary to the other multilateral environmental instruments to which France contributes.

Although there is a growing risk of redundancy in the current architecture of environmental finance, the GEF has a real added value which makes it complementary to other multilateral environmental instruments, provided that it remains focused on its niche. This lies in the fact that as an operational entity of the financial mechanisms of international environmental conventions, the GEF is able to create cross-cutting synergies between different global environmental issues. The GEF also plays a specific role in building capacity and creating enabling environments in developing countries.

Effectiveness of the French allocation

France's contribution to the GEF is effective in terms of French development policy objectives but the influence of French players could be improved.

On the one hand, GEF performance seems to be quite satisfactory in terms of results generated. On the other hand, the reforms and reflections undertaken under GEF-5 and GEF-6 are overall aligned with France's expectations, particularly with regard to the GEF's system for resource allocation, project cycle, partnership expansion, programmatic approach and non-grant instrument.

In addition, France appears to be well-represented within the GEF Partnership. Indeed, the French delegation benefits from a certain reputation within the Council and with the GEF Secretariat. Regular discussions take place between the Secretariats of the GEF and the FFEM and French technical assistance is made available to the GEF Secretariat. There is also a certain number of employees of French nationality within the GEF Secretariat and French is used as a working language in the Facility's bodies. However, some communication channels could be improved during Council or replenishment meetings, to ensure that the French positions are well understood.

French employees within the GEF Secretariat

- 5 French employees out of 68
- French nationality at the 2nd rank
- 2 employees in management positions
- 2 technical assistants financed by the French government

In addition, the French research, civil society and private sectors could also be more involved in the GEF Partnership. In general, it appears from the evaluation that the network of French players could be better informed of existing opportunities through the GEF. Data provided to the evaluation team did not however make it possible to assess whether the allocation of France to the GEF would permit a return on activities and/or a financial return to be generated for the French players, as such data is not aggregated.

Efficiency of the GEF

Progress has been made to improve the efficiency of the GEF-5 and the GEF-6, but several aspects of the Partnership could nonetheless be improved.

Administrative costs of the GEF Secretariat remained relatively stable over the period, and the costs of implementing agencies are broadly aligned with the trends of other funds, which, in view of the satisfactory results of the GEF, demonstrates correct efficiency of the mechanism. Reforms under the System for the Transparent Allocation of Resources (STAR) also increased the fairness, transparency and predictability of GEF allocations. In addition, the integrated programmatic approach proposed by the GEF is promising to efficiently address the main factors of environmental degradation, which is aligned with the French willingness to generate environmental co-benefits.

However, several aspects of the partnership could still be improved. Although the expansion of the partnership to 18 implementing agencies has allowed increased choice, access and availability of the different agencies for the recipient countries, the distribution of projects between the different agencies is highly unbalanced, benefiting the historical agencies, namely the United Nations Development Programme, the United Nations Environment Programme and the World Bank. The programmatic approach, while promising, could be improved on several aspects, including transparency, aggregation of results at the programme level and monitoring the contribution of these programmes to the different conventions.

In terms of project management cycle, despite an improvement in project cycle efficiency under the GEF-6, progress has been slow and below targets, in particular with regard to delays in submission, approval and project implementation. The GEF's monitoring and evaluation systems, results-based

management and knowledge management, meanwhile, are fulfilling their function but would need improvement.

In terms of involvement of the different partners, the co-financing ratio to which the GEF is committed is increasing and exceeds the target of 6:1 under the GEF-6. However, the effective mobilization of this co-financing during implementation continues to raise questions. The involvement of civil society in the different GEF projects appears to be correct overall while mobilisation of the private sector remains limited in general.

Impact and sustainability of the French allocation

Although difficult to make tangible, the impacts of GEF interventions appear to contribute to French development policy priorities.

The impacts of GEF interventions appear aligned with French development policy priorities and contribute to France's international commitments regarding the protection of global public goods. Although difficult to make tangible, they seem to contribute to transformational changes, in line with the conventions, including through the support provided to the processes of legislative, regulatory and policy changes in the recipient countries.

Good recipient countries' ownership over GEF projects, but the sustainability of results is still uncertain.

Although the sustainability of the results of GEF initiatives over the long term raises questions, GEF interventions and its modes of operation allow for good ownership of recipient countries, which constitutes a significant factor for sustainability.

Positive image for France limited beyond the GEF Council.

Finally, in terms of a positive image for France, the French allocation to the GEF is positively recognised within the Council, but it is poorly known in the recipient countries and nationally in France.

Recommendations

The evaluation team is issuing three types of recommendations: on the negotiation process of the seventh replenishment of the GEF, on the influence of France in the GEF and the synergies with its bilateral aid, and on potential discussion points for future GEF Council meetings.

On the 7th replenishment process

R1: French support to the GEF. Given the level of relevance of the GEF for France which arises from this evaluation, it appears crucial that France continues to support the GEF, ideally at least at the level of its previous commitments. Such a signal from France, given its proven leadership role, would be particularly useful in the current international context in order to contribute to making environmental protection a global priority.

R2: Geographical allocations. Further increasing the share of Least Developed Countries (LDCs) and Small Island Developing States (SIDS) in the formula of the System for Transparent Allocation of Resources (STAR), and therefore reducing the allocations from middle income countries, could affect the ability of the GEF to generate global environmental benefits. To limit this risk, France could encourage the GEF Secretariat to further incentivise the involvement of middle income countries in other types of funding. It could also propose exploring to what extent an increase in allocations of LDCs and SIDS,

or an improvement of these allocations through establishment of an index on purchasing power parity, could be absorbed without negative impacts on the global environmental benefits generated.

R3: Flexibility of the System for Transparent Allocation of Resources. Total flexibility of allocations for the biodiversity, climate change and land degradation focal area through the System for Transparent Allocation of Resources (STAR), or an increase of the 7 million allocation cap below which flexibility is total, could be considered provided that the requirements of results towards the conventions are not revised downwards but rather upwards, in order to allow for future leverage. Such flexibility of resources could also enable larger-scale interventions, which might be of interest to players such as regional development banks and thus generate co-financing and additional results. However, this flexibility should necessarily be accompanied by a reformed, simple and robust monitoring and reporting system to measure compliance with the countries' commitments to the various conventions. In addition, such a change in flexibility of allocations of the GEF STAR should be based on a robust ex-ante analysis of the potential impacts of a shift to total flexibility or of an increase of the 7 million cap.

On the influence of France and the synergies with its bilateral aid

R4: Synergies between bilateral French intervention and that of the GEF. The evaluators advise integrating the search for synergy systematically in the terms of reference and the objectives of the different relevant positions within the FFEM and the AFD, in order to be able to evaluate and allocate the resources required to make it effective. Similarly, the evaluation team encourages the FFEM's technical staff to get closer to the technical assistants provided by France to the GEF Secretariat, along with their thematic counterparts within the Secretariat, in order to facilitate discussions on future and ongoing projects, and to thereby strengthen opportunities for synergies. The next FFEM replenishment could also be used as an opportunity to create synergies with future GEF impact programmes that would be relevant for France. Finally, if France wishes to further increase its influence on the design of GEF projects and on synergies with its bilateral instruments, an avenue to be explored could be to place technical assistance in the GEF units of several implementing agencies, or even GEF executing agencies, strategically targeted according to French priorities.

R5: Influence of France within the GEF. France is recognised as a major player within the partnership, but it could still strengthen its ability to influence, through various levers. It could mobilise more of its lobbying capacity on the GEF's strategic orientations, upstream of replenishments, in order to counterbalance the weight of players present in Washington. It could also further mobilise the technical assistance that it provides to the GEF Secretariat and improve its technical assistance to implementing agencies. France could also ensure that the key messages of the French delegation are well understood at Council or replenishment meetings, including by the non-francophone partners. It could also regularly provide the GEF Secretariat with summary documents explaining the French positions on different issues. The evaluators also encourage the French delegation to the GEF to closely follow the work programmes throughout the replenishment period to ensure that French priorities are effectively re-transcribed into the GEF's concrete interventions. It would also seem relevant to promote certain national and international networks of influence among French players from the research, civil society or the private sectors, to increase their visibility and allow them to further benefit from existing opportunities through the GEF. The evaluators also encourage France to support potential applications from French scientists within the Scientific and Technical Advisory Panel (STAP) and to strengthen the capacities of civil society on the operation of the GEF instrument, so that it can become more involved in the GEF.

On potential discussion points at future GEF-7 Council meetings

R6: Impact programmes. France could support the various impact programmes proposed during the negotiations of the seventh replenishment process, provided that they do not lead to an increase in transaction costs and that they are transparent. In this sense, France could encourage the GEF Secretariat to pay attention to the need for clarification regarding the operational procedures of the impact programmes. The establishment of a simple, robust and adapted monitoring and evaluation system also appears necessary. Finally, France could encourage the development of mechanisms to attract the regional development banks and the private sector in the implementation of impact programmes to generate additional financing, and to contribute to strengthening the financial sustainability of GEF interventions.

R7: Private sector involvement. France could support the involvement of the private sector in the GEF's interventions. It could nevertheless remind the GEF Secretariat of the need to develop appropriate risk identification systems, encourage the private sector to continue to be more involved beyond climate change portfolios, and set-up monitoring and reporting tools relevant to the sector. France could also stress the need for the GEF to focus on the key functions and roles of the private sector (which go well beyond a source of financing for the GEF) on which the GEF must mobilise and influence the sector through its initiatives and impact programmes, particularly with regard to supply and consumption standards, technological innovation, development of new markets for products, and creation of economic alternatives for vulnerable populations, for example.

R8: Implementing agencies. In order to allow for better distribution of GEF projects among the different implementing agencies, and to benefit from the comparative advantage of each of them, France could encourage the GEF Secretariat to play a more proactive role in the distribution of projects and programmes between agencies, while facilitating collaboration and inter-agency work, which is of particular importance in the context of impact programmes.

R9: Project cycle. To pursue the efforts to improve the efficiency of the GEF and following positive feedback on the introduction of the 18 months project cancellation policy, France could propose that the GEF Secretariat explore the reasons for existing delays between the endorsement of project by the GEF Chief Executive Officer (CEO) and the first disbursements.

R10: Knowledge management. France could support the ongoing process of establishing a new knowledge management mechanism, while ensuring that it allows for an effective transfer and capitalisation of field information to the GEF Secretariat through the GEF agencies. As part of this process, France could also issue the idea of conducting a technical analysis of themes already financed by the FFEM and the GEF which are "mature" innovations. Such an analysis would allow identification of initiatives requiring support in their upscaling through larger donors (AFD, but also other bilateral and multilateral donors), in relation with the "new frontiers of innovation" that justify niche financing promoting the specific capabilities of the GEF and FFEM tools.

Partie 2

RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
A. Sur le processus de la 7e reconstitution	
Recommandation 1 **Soutien français au FEM** Au vu du niveau de pertinence du FEM pour la France qui ressort de cette évaluation, il semble crucial que la France continue à appuyer le FEM, idéalement au moins à hauteur de ses engagements passés. Un tel signal venant de la France, étant donné son leadership exprimé, serait particulièrement utile dans le contexte international actuel afin de contribuer à faire de la protection de l'environnement une priorité mondiale.	La France a réitéré son appui au FEM en maintenant sa contribution en dollars pour FEM-7 par rapport à FEM-6, soit 300 millions de dollars. Ce maintien en dollars américains représente une augmentation en euros compte-tenu de la variation des taux de change entre FEM-6 et FEM-7.
Recommandation 2 **Allocations géographiques** Accroitre davantage la part des Pays les moins avancés (PMA) et des Petits États insulaires en développement (PEID) dans la formule du système transparent d'allocation des ressources, et donc diminuer les allocations des pays à revenus intermédiaires, pourrait avoir un impact sur la capacité du FEM à générer des bénéfices environnementaux globaux. Afin de limiter ce risque, la France pourrait encourager le Secrétariat du FEM à continuer à inciter davantage l'implication des pays à revenus intermédiaires vers d'autres types de financement. Elle pourrait également proposer d'explorer dans quelle mesure une augmentation des allocations des PMA et PEID, ou une amélioration de ces allocations à travers la mise en place d'un index sur la parité de pouvoir d'achat, pourrait être absorbée sans impacts négatifs sur les bénéfices environnementaux globaux générés.	Lors des négociations pour FEM-7, un réajustement dans la formule du système transparent d'allocation des ressources a permis d'augmenter les allocations des pays les moins avancés (PMA). Ce réajustement est pour partie responsable d'une augmentation de l'enveloppe attribuée aux PMA de près de 14 %.

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
Recommandation 3 **Flexibilité du système transparent d'allocation des ressources** Une flexibilité totale des allocations sur les thématiques biodiversité, changement climatique et dégradation des sols à travers le système transparent d'allocation des ressources, ou une augmentation du plafond du montant de 7 millions d'allocation en dessous duquel la flexibilité est totale, pourrait être considérée dans la mesure où les exigences de résultats envers les conventions ne sont pas revues à la baisse mais plutôt à la hausse, afin de permettre à terme des effets de levier. Une telle flexibilité des ressources pourrait également permettre des interventions de plus grande envergure, qui seraient susceptibles d'intéresser des acteurs comme les banques régionales de développement et ainsi de générer des co-financements et des résultats additionnels. Toutefois cette flexibilité devrait nécessairement être accompagnée d'un système de suivi et de rapportage réformé, simple et robuste permettant de mesurer le respect des engagements des pays auprès des différentes conventions. De plus, un tel changement dans la flexibilité des allocations du système transparent d'allocation des ressources du FEM devrait être basé sur une analyse d'impact ex-ante robuste qu'impliquerait un passage à une flexibilité totale ou une augmentation du plafond de 7 millions.	La flexibilité dans le système transparent d'allocation des ressources (STAR) a fait l'objet de nombreuses discussions. Le FEM est le mécanisme financier de plusieurs conventions. À ce titre, il doit assurer un minimum de financement pour chacune. Par ailleurs, les pays donateurs sont redevables envers leur Parlement de l'utilisation des fonds. Dans ces deux cas, la flexibilité totale entraine une incertitude pour laquelle il n'existe aucun mécanisme de réajustement ex-post. Pour FEM-7, en compromis, il a été décidé que 30 % de l'enveloppe STAR serait flexible (contre 20 % sous FEM-6). De nouvelles discussions pourront avoir lieu pour FEM-8, prenant en compte l'expérience de FEM-7.

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
B. Sur l'influence de la France et les synergies avec son aide bilatérale	
Recommandation 4 **Synergies entre les interventions bilatérales de la France et celles du FEM** Les évaluateurs conseillent d'intégrer la recherche de synergie de manière systématique dans les termes de référence et les objectifs des différents postes pertinents au sein du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et de l'Agence française de développement (AFD) afin de pouvoir l'évaluer et d'y affecter les ressources nécessaires pour la rendre effective. De la même manière, l'équipe d'évaluation encourage le personnel technique du FFEM à se rapprocher des assistants techniques fournis par la France au Secrétariat du FEM, et parallèlement de leurs homologues thématiques au sein du Secrétariat, afin de faciliter les échanges sur les projets futurs et en cours, et renforcer ainsi les opportunités de synergies. La prochaine reconstitution du FFEM pourrait également être saisie comme une opportunité pour créer des synergies avec certains futurs programmes d'impact du FEM qui ont une pertinence particulière pour la France. Enfin, si la France souhaitait accroître davantage son influence sur la conception des projets FEM et les synergies avec les instruments bilatéraux français, une piste à explorer pourrait être de placer une assistance technique dans les unités FEM de quelques agences de mise en œuvre, voire des agences d'exécution du FEM, stratégiquement ciblées en fonction des priorités françaises.	La question des synergies entre les interventions bilatérales et multilatérales est centrale. La stratégie 2019-2022 du FFEM en cours de finalisation prévoit à cet égard plusieurs éléments en continuation avec la stratégie précédente : - Les thématiques prioritaires d'intervention du FFEM sont définies en cohérence avec les orientations prises pour FEM-7. - Le renforcement des relations avec les autres bailleurs à travers notamment un soutien accru au développement de projets cofinancés avec le FEM et la mise à l'échelle par le FEM des projets financés par le FFEM. La nouvelle stratégie FFEM indique que le FFEM cherche à développer en particulier des projets cofinancés avec le FEM, la cible de cofinancement (cible haute de 20 % de cofinancement avec le FEM) étant à ce stade indicative. Par ailleurs, la secrétaire générale du FFEM est membre suppléant pour la France au conseil du FEM. Cette gouvernance vise à assurer une continuité de la relation FEM-FFEM et une parfaite appropriation des synergies de financement possibles entre les deux institutions et à faciliter la mise en réseau des équipes et porteurs de projets. Une attention plus soutenue sera également portée à la recherche de synergies au niveau des équipes techniques.

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
Recommandation 5 **Influence de la France au sein du FEM** La France est reconnue comme un acteur important au sein du partenariat, mais elle pourrait cependant renforcer sa capacité d'influence, à travers différents leviers. Elle pourrait mobiliser davantage sa capacité de lobbying sur les orientations stratégiques du FEM, en amont des reconstitutions, afin de contrebalancer le poids des acteurs présents à Washington. Elle pourrait également mobiliser davantage l'assistance technique qu'elle fournit au Secrétariat du FEM et bonifier son assistance technique auprès des agences de mise en œuvre. La France pourrait également s'assurer que les messages clés de la délégation française soient bien compris lors des réunions du Conseil ou de reconstitution, y compris par les partenaires non francophones. Elle pourrait également fournir de manière régulière au Secrétariat du FEM des documents synthétiques explicitant les positions françaises dans différents dossiers. Les évaluateurs encouragent également la délégation française au FEM à suivre attentivement les programmes de travail tout au long de la reconstitution afin de s'assurer que les priorités françaises soient retranscrites de manière effective dans les interventions concrètes du FEM. Il semblerait également pertinent de promouvoir certains réseaux nationaux et internationaux d'influence auprès des acteurs français provenant du secteur de la recherche, de la société civile ou du secteur privé, afin d'accroître la visibilité de ces acteurs et leur permettre de bénéficier davantage des opportunités existantes à travers le FEM. Les évaluateurs encouragent également la France à appuyer de potentielles candidatures de scientifiques français au sein du Groupe consultatif du FEM pour la science et la technologie (*Scientific and Technical Advisory Panel – STAP*) et à renforcer les capacités de la société civile sur le fonctionnement de l'instrument FEM, afin que cette dernière puisse davantage s'impliquer dans le FEM.	La France a été très active sur les négociations pour FEM-7 et des documents ont été transmis au Secrétariat pour clarifier certaines positions, au-delà des sessions formelles. Par ailleurs, de nombreux contacts ont été organisés avec le Secrétariat du FEM en amont des réunions pour mieux comprendre et expliquer les positions françaises. L'impact des actions qui visent à étendre l'influence de la France se mesure dans le résultat de la négociation, et le pays a notamment obtenu, compte tenu de la montée en puissance du Fonds vert pour le climat, que l'enveloppe dédiée à cette seule thématique diminue de plus de 30 %, tout en s'assurant que les projets liés à d'autres domaines engendrent le plus de co-bénéfices climat possible. Ce rééquilibrage a permis de redistribuer les ressources (i) vers les priorités françaises comme la lutte contre la dégradation des terres et la préservation de la biodiversité (ii) ainsi que vers le soutien des pays les plus pauvres, les allocations des trois premiers bénéficiaires du FEM (Chine, Brésil et Inde) devant ainsi diminuer d'environ 30 %. Toutefois, la pratique de l'envoi d'un document écrit explicitant les positions françaises dans différents dossiers pourrait être plus systématique lorsqu'elle s'avère pertinente (en amont des Conseils, par exemple). La stratégie 2019-2022 du FFEM comporte un volet sur les partenariats comprenant des acteurs français, européens et internationaux du secteur privé, de la société civile et de la sphère publique, décideurs comme opérateurs, ainsi que des bailleurs tels que le FEM, pour assurer une diffusion et une appropriation la plus large possible des résultats utiles. À cet égard, le FFEM valorisera auprès du FEM la capitalisation sur les projets et les acteurs français associés à l'occasion des 25 ans du FFEM en 2019.

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
C. Sur des points de discussion potentiels lors de futures réunions du Conseil du FEM-7	
Recommandation 6 **Programmes d'impact** La France pourrait apporter son soutien aux différents programmes d'impact proposés lors de la 7e reconstitution, à condition qu'ils n'entraînent pas une augmentation des coûts de transaction et qu'ils soient transparents. En ce sens, la France pourrait encourager le Secrétariat du FEM à prêter attention au besoin de clarification des procédures opérationnelles des programmes d'impact. La mise en place d'un système de suivi-évaluation simple, robuste et adapté semble également nécessaire. Enfin la France pourrait encourager le développement de mécanismes pour attirer les banques régionales de développement et le secteur privé dans la mise en œuvre des programmes afin de générer des financements additionnels, et de contribuer à renforcer la durabilité financière des interventions du FEM.	Trois programmes d'impact ont été approuvés pour FEM-7, dans le prolongement des programmes déjà approuvés sous FEM-6. À la lumière de l'évaluation réalisée par le bureau indépendant d'évaluation du FEM, les procédures autour des programmes d'impact, notamment dans le choix des agences, devront être clarifiées pour faire FEM-7. Un groupe de travail ad hoc sur la gouvernance a également été mis en place afin de mieux comprendre les rôles respectifs et les interactions entre les agences, le secrétariat du FEM et les autres intervenants. De plus, des mesures concrètes seront présentées au 55e Conseil du FEM en décembre 2018 pour renforcer l'efficacité opérationnelle et la transparence et pour améliorer la soutenabilité des actions du FEM.
Recommandation 7 **Engagement du secteur privé** La France pourrait appuyer l'engagement du secteur privé dans les interventions du FEM, tout en rappelant au Secrétariat du FEM la nécessité de développer des systèmes d'identification des risques adaptés, d'encourager le secteur privé à continuer à s'impliquer davantage dans les portefeuilles hors climat, de mettre en place des outils de suivi et de rapportage pertinents au secteur, et de mettre l'accent sur les autres fonctions et rôles clés du secteur privé (qui vont bien au-delà d'une source de financement pour le FEM) sur lesquels le FEM doit mobiliser le secteur et influer par le biais de ses initiatives et programmes d'impact, notamment en ce qui a trait au standard d'approvisionnement et de consommation, à l'innovation technologique, au développement de nouveaux marchés pour des produits, et à la création d'alternatives économiques pour les populations vulnérables par exemple.	La nouvelle politique sur le secteur privé sera discutée lors du 55e Conseil du FEM en décembre 2018. Un groupe de travail consultatif fera des recommandations pour l'élaboration de cette politique. Le partage de l'expérience du FFEM dans la mise en place de la Facilité d'innovation dédiée au secteur privé (FISP) pourrait être envisagé. En particulier, l'objectif du FFEM de lancer deux nouveaux appels à projets en 2019 fera le cas échéant l'objet de préconisations aux porteurs de projets visant à réfléchir à des synergies de financement avec le FEM.

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
Recommandation 8 **Agences de mises en œuvre** Afin de permettre une meilleure répartition des projets FEM entre les différentes agences de mise en œuvre, et afin de tirer profit des avantages comparatifs de chacune d'entre elles, la France pourrait encourager le Secrétariat du FEM à jouer un rôle plus proactif dans la répartition des projets et programmes entre agences, tout en facilitant la collaboration et le travail entre elles, ce qui revêt une importance particulière dans le contexte des programmes d'impact.	Lors de la 7e reconstitution du FEM, le partenariat du FEM a fait l'objet de nombreuses discussions. Elles ont porté sur la transparence du choix des agences (cf. réponse à la recommandation 6) mais également sur la nécessité d'harmoniser les règles entre agences de mise en œuvre.
Recommandation 9 **Cycle de projet** Afin de poursuivre les efforts d'amélioration de l'efficience du FEM, et suite aux retours positifs sur l'introduction de la politique d'annulation des projets après 18 mois, la France pourrait proposer au Secrétariat du FEM d'explorer les raisons des délais existants entre l'approbation des documents de projet par la direction du FEM et les premiers décaissements.	La gestion du cycle de projet est un enjeu important. La France sollicitera formellement le Secrétariat du FEM d'ici début 2019 pour examiner les mesures à mettre en œuvre pour minimiser les délais.
Recommandation 10 **Gestion des connaissances** La France pourrait apporter son soutien au processus en cours de mise en place d'un nouveau mécanisme de gestion des connaissances, en s'assurant que ce dernier permette une remontée efficace et une capitalisation de l'information de terrain vers le Secrétariat du FEM, à travers les agences du FEM. Dans le cadre de ce processus, la France pourrait également émettre l'idée de conduire une analyse technique des thèmes déjà financés par le FFEM et le FEM qui sont des innovations « mures ». Une telle analyse permettrait d'identifier les initiatives nécessitant un appui dans leur changement d'échelle à travers de plus grands bailleurs de développement (AFD, mais aussi autres bilatéraux et multilatéraux), par rapport aux « nouvelles frontières d'innovation » qui justifient des financements de niche valorisant les capacités propres aux outils FEM et FFEM	Recommandation bien prise en compte. Une discussion sur la capitalisation autour des thèmes déjà financés conjointement par le FFEM et le FEM sera engagée à partir de 2019 entre le FFEM et le FEM, par la Secrétaire générale du FFEM avec le Directeur des Evaluations du FEM et/ou par le Président du Comité scientifique et technique (CST) du FFEM avec le Président du Groupe consultatif du FEM pour la science et la technologie (*Scientific and Technical Advisory Panel – STAP*).

Partie 3

COMPOSITION DU GROUPE DE RÉFÉRENCE DE L'ÉVALUATION

Tancrède VOITURIEZ,
chercheur à l'IDDRI et enseignant à Sciences Po – Paris School of International Affairs,
président du groupe de référence

Stéphanie BELNA,
bureau des affaires globales, ministère de la transition écologique et solidaire

Julien CALAS,
département Evaluation et apprentissage, Agence française de développement

Viviane HABERT,
pôle Climat, ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Ingrid LEVAVASSEUR,
bureau Financement multilatéral du développement et du climat,
direction générale du Trésor

Emmanuelle MATRAS-SWYNGHEDAUW,
pôle Biodiversité-forêts-océans, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Véronique PICARD-BARREIX,
pôle Evaluation et performance, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Alix THEPOT,
bureau Financement multilatéral du développement et du climat,
direction générale du Trésor

Anna DRIEUX,
unité d'évaluation des activités de développement, direction générale du Trésor

Mauricette GADY-LAUMONIER,
unité d'évaluation des activités de développement, direction générale du Trésor

Camille LAPORTE,
unité d'évaluation des activités de développement, direction générale du Trésor

TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

Conception graphique : DG Trésor - SG - Reprographie : SG/SEP - Crédit photo : GaetanQuesne/Baastel

Unité d'Évaluation des Activités de Développement de la DG Trésor
Télédoc 577- 139, rue de Bercy
75572 Paris CEDEX 12
https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/evaluation

Mars 2019