



ÉVALUATION
INDÉPENDANTE DU
PROGRAMME DE
PRÉPARATION ET
D'APPUI PRÉPARATOIRE
DU FONDS VERT POUR
LE CLIMAT*

Rapport final

PREUVES DIGNES DE CONFIANCE.
POLITIQUES ÉCLAIRÉES.
IMPACT ÉLEVÉ.

OCTOBRE 2018



GREEN
CLIMATE
FUND

Independent
Evaluation
Unit



L'évaluation indépendante du Programme de préparation et d'appui préparatoire du Fonds vert pour le climat a été présentée au Conseil d'administration du Fonds vert pour le climat lors de sa vingt-et-unième réunion à Bahreïn, en septembre 2018.

**Please note: This document is a translation of the English version of the final report submitted and noted by the Board.*

FONDS VERT POUR LE CLIMAT
UNITÉ D'ÉVALUATION INDÉPENDANTE

ÉVALUATION INDÉPENDANTE
DU PROGRAMME DE PRÉPARATION ET
D'APPUI PRÉPARATOIRE
DU FONDS VERT POUR LE CLIMAT

Rapport final

© 2018 Unité d'évaluation indépendante du Fonds vert pour le climat
175, Art center-daero
Yeonsu-gu, Incheon 22004 République de Corée
Tél. : (+82) 032-458-6428
Courriel : ieu@gcfund.org
<https://ieu.greenclimate.fund>

Tous droits réservés.

Cette évaluation est un ouvrage de l'Unité d'évaluation indépendante (UEI) du Fonds vert pour le climat (GCF). Elle s'inscrit dans un effort plus vaste visant à assurer le libre accès de ses recherches et ses travaux, et à contribuer aux échanges portant sur les changements climatiques à travers le monde.

Les auteurs de ce document et les individus affiliés à l'UEI ou au GCF ne peuvent être tenus responsables d'une mauvaise interprétation de l'information contenue dans ce rapport.

Citation suggérée

Unité d'évaluation indépendante (2018). *Évaluation indépendante du Programme de préparation et d'appui préparatoire du Fonds vert pour le climat*. Rapport d'évaluation no. 1, Fonds vert pour le climat, Songdo, Corée du Sud

Droits et autorisations

Le contenu de cet ouvrage est protégé par les droits d'auteur. Copier ou transmettre ce rapport sans autorisation, en totalité ou en partie, peut constituer une violation des lois applicables. L'UEI encourage la diffusion de ses travaux et accorde normalement son autorisation rapidement.

CETTE PUBLICATION EST GRATUITE.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	iv
Résumé directif	v
A. Introduction	v
B. Méthodologie	v
C. Résultats et opportunités d'amélioration	vi
D. Recommandations	xiii
E. Conclusion : bâtir à long terme	xv
Acronymes	xvi
I. Introduction	1
II. Mandat et contexte	2
A. Discussions et décisions prises par le Conseil	3
B. Survol du portfolio du PPAP	6
III. Méthodologie	11
A. Utilisation et participation	11
B. Évaluation fondée sur la théorie	11
C. Méthodes	12
D. Base de données de l'UEI	14
IV. Pertinence et cohérence	16
A. Pertinence	16
Résultats probants	24
B. Complémentarité et cohérence	24
Résultats probants	28
V. Prise en charge par les pays	29
A. Définir la prise en charge	29
B. Définir et opérationnaliser la prise en charge	30
C. Les études de cas	31
Résultats probants	35
VI. Efficacité du PPAP	36
A. Mettre en place et renforcer les AND/PF	38
B. Cadres stratégiques, y compris la préparation de programmes nationaux	41
C. Soutien au processus d'attestation et aux EAD accréditées	49
D. Développement des PNA et d'autres processus de planification de l'adaptation	52
E. Partage d'information et apprentissage entre pairs	55
F. Conséquences inattendues	57
Résultats probants	58
VII. Transversalité : l'équité des genres et l'environnement	61
A. Équité des genres	61
B. Sauvegardes environnementales et sociales	63
Résultats probants	65
VIII. Efficience	66
Résultats probants	79
IX. Innovation et potentiel de reproductibilité	81
A. Innovation et potentiel de changement de paradigme	81
B. Reproductibilité à grande échelle	85
Résultats probants	87
X. Recommandations et conclusions	88

REMERCIEMENTS

L'évaluation indépendante du Programme de préparation et d'appui préparatoire du Fonds vert pour le climat a été menée par une grande équipe d'employés, de consultants et une firme externe dirigée par l'Unité d'évaluation indépendante du Fonds vert pour le climat. Ce travail n'aurait pas abouti sans le soutien de tous les partenaires du Fonds, notamment le Conseil d'administration du Fonds, le Secrétariat du Fonds, les entités accréditées, les autorités nationales désignées et les points focaux, le réseau des organisations du secteur privé et de la société civile, et les représentants des entités accréditées. L'Unité d'évaluation indépendante tient particulièrement à remercier les nombreuses personnes qui ont participé aux sondages, aux entrevues, aux groupes de discussion et aux enquêtes. L'Unité d'évaluation indépendante exprime également sa reconnaissance envers les gouvernements, les agences et les nombreux employés des projets qui ont gentiment reçu l'équipe d'évaluation sur le terrain. Notre travail n'aurait pas été possible sans ce soutien.

Mme Jyotsna Puri, directrice de l'Unité d'évaluation indépendante, a orienté l'équipe tout au long de cette évaluation. M. Solomon Asfaw, responsable principal en évaluation, a supervisé cette évaluation. Ce rapport d'évaluation a été rédigé conjointement par l'équipe de consultants d'Universalialia, dirigée par M. Eric Abitbol, et par le personnel et les consultants de l'Unité d'évaluation indépendante. Les autres membres de l'équipe d'évaluation et consultants sont les suivants : M. Joseph Mutunga, M. Peter Mwandri, Mme Pamela Urbina Juarez et M. Roberto La Rovere de l'Unité d'évaluation indépendante, et M. Ansgar Eussner, M. Chris Gerrard, M. Archi Rastogi, M. Jacques Toulemonde, Mme Anne-Marie Verbeken, Mme Esther Rouleau et M. Corey Pembleton d'Universalialia. Mme Fatima Moussas et Mme Jihee Kim, assistantes à l'Unité d'évaluation indépendante, ont assuré le soutien administratif, M. Greg Clough et M. Toby Pearce ont révisé ce rapport, et Mme Giang Pham a conçu cette publication.

L'Unité d'évaluation indépendante est reconnaissante envers le personnel du Secrétariat, les membres du Conseil d'administration et les observateurs de la société civile qui ont formulé des commentaires sur les versions préliminaires de ce rapport d'évaluation. L'Unité d'évaluation indépendante est responsable de toutes les opinions exprimées dans ce rapport. Les points de vue exprimés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue officiels du Conseil d'administration du Fonds vert pour le climat, de ses membres et des pays qu'ils représentent.

RÉSUMÉ DIRECTIF

A. INTRODUCTION

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation indépendante du Programme de préparation et d'appui préparatoire (PPAP) du Fonds vert pour le climat (GCF, ou le « Fonds »).

Le PPAP a été lancé en 2014, moins d'un an après l'ouverture officielle du siège social permanent du Fonds à Songdo, en République de Corée, en décembre 2013.¹ Il s'agit d'une priorité stratégique du Conseil d'administration du Fonds (ou le « Conseil »), comme le démontrent les décisions B.05/14 et B.08/11 qu'il a prises. Dans la décision B.17/07, le Conseil a mandaté l'Unité d'évaluation indépendante (UEI) à évaluer le PPAP et a approuvé l'énoncé de la mission de cette évaluation conformément à la décision B.19/43.

Les objectifs suivants font partie de cette évaluation :

- Évaluer l'efficacité du PPAP et la mesure dans laquelle les processus du PPAP permettent d'atteindre ses objectifs conformément au paragraphe (i) de la décision B.08/11, ainsi que les objectifs de prise en charge par les pays bénéficiaires.²
- Examiner les différentes approches dans la mise en œuvre du PPAP afin de formuler des recommandations pour mieux les aligner sur ses objectifs, et formuler des recommandations pour améliorer

l'efficacité, l'efficience, la prise en charge par les pays et la durabilité des impacts.

Cette évaluation a utilisé les critères suivants pour examiner le PPAP : la pertinence et la cohérence; la prise en charge par les pays; l'efficacité; les sujets transversaux (y compris l'équité des genres et l'environnement); l'efficience; l'innovation; et la reproductibilité.³ Tous les autres critères de l'UEI sont abordés conjointement à ces critères principaux.

Sur le plan opérationnel, cette évaluation cherche à améliorer le processus d'approbation et des versements opportuns des subventions afin de faciliter la mise en œuvre du PPAP, conformément à la décision B.11/04 prise par le Conseil. L'appui supplémentaire prévu pour le PPAP est aussi abordé dans cette évaluation, sous réserve de l'approbation du Conseil en 2018 et 2019. Dans le but de faire progresser ces objectifs, cette évaluation a pris en considération les trois dimensions du PPAP : (i) la conception et la planification; (ii) la mise en œuvre et le rendement; et (iii) les résultats attendus. Elle évalue le PPAP depuis sa conception jusqu'en juillet 2018 (avec certaines données prises en considération jusqu'en septembre 2018).

Cette évaluation du PPAP a été soumise entre la 21^e et la 22^e réunion du Conseil.

B. MÉTHODOLOGIE

L'équipe d'évaluation était composée de membres du personnel de l'UEI et de ses consultants, ainsi que de membres du

¹ Dans ce rapport, le PPAP est également surnommé le Programme de préparation, tandis que l'appui du PPAP est surnommé l'appui à la préparation, conformément au jargon organisationnel du Fonds.

² Voir les paragraphes (c) et (f) de la décision B.10/10 et les directives pour améliorer la prise en charge par les pays et leur motivation dans la décision B.17/14, Annexe II.

³ La durabilité des impacts du PPAP doit découler des quatre facteurs suivants : la disponibilité d'appui préparatoire que les pays ont préalablement obtenu avant la mise en place du PPAP; la prise en charge par les pays; le potentiel de reproduire les impacts à plus grande échelle; et la capacité du Programme à tirer des leçons de ses lacunes. Ces facteurs sont tous abordés dans différentes sections de ce rapport, y compris dans les recommandations.

personnel et de consultants d'Universalia Management. L'équipe a développé et utilisé plusieurs approches méthodologiques et des outils qui ont concentré l'évaluation sur les aspects de l'utilisation et de l'apprentissage du PPAP, tout en impliquant des informateurs d'importance, dans le but de formuler des recommandations rigoureuses et crédibles pour l'améliorer. L'approche adoptée est celle d'une évaluation axée sur la théorie qui reconstruit la théorie du changement du PPAP. Cette évaluation a utilisé différentes approches en utilisant des données qualitatives et quantitatives provenant de sources primaires et secondaires. Cette évaluation comprend un examen de documents relatifs au Programme, aux politiques et aux projets, une base de données montée par l'UEI qui a compilé des données provenant de différentes sources, un sondage en ligne à l'intention des autorités nationales désignées (AND) et des points focaux (PF) (auquel 40 AND/PF ont répondu), 362 entrevues avec des informateurs d'importance, et des groupes de discussion.

Des missions d'évaluation ont été menées à Antigua-et-Barbuda, au Bangladesh, à Haïti (virtuellement), au Kenya, en Mongolie, en Namibie, au Paraguay, au Sénégal et à Vanuatu. Les analyses de données comprenaient une analyse chronologique, une analyse comparative et une méta-analyse. Chaque question d'évaluation a été abordée à l'aide de méthodes dites de *process tracing* qui utilisent toutes les sources d'information pertinentes disponibles. Le partage d'information s'est déroulé en personne à l'aide de présentations lors d'événements opportuns et de webinaires.

C. RÉSULTATS ET OPPORTUNITÉS D'AMÉLIORATION

Pertinence

Les objectifs, la conception et les activités du PPAP sont bien alignés sur les objectifs de la Convention-cadre des Nations Unies sur

les changements climatiques (CCNUCC), du GCF, des Objectifs de développement durable des Nations Unies et de l'Accord de Paris sur le climat.

En particulier, **la conception du PPAP met fortement l'accent sur une approche qui motive les pays bénéficiaires et leur permet de prendre en charge des activités de lutte contre les changements climatiques en fournissant une aide financière** qui les aide à (i) renforcer leurs AND/PF afin de mettre en place des mécanismes efficaces de coordination intragouvernementale; (ii) établir une procédure de non-objection légitime et transparente; (iii) impliquer efficacement les parties prenantes (y compris des organisations de la société civile et le secteur privé) à la préparation de programmes nationaux cohérents; (iv) soutenir l'attestation et le renforcement des capacités des entités à accès direct (EAD); et (v) développer des plans d'adaptation nationaux et d'autres processus de planification de l'adaptation.

Le Fonds opère dans un environnement composé de nombreux fonds mondiaux, régionaux, multilatéraux et bilatéraux dédiés à la lutte aux changements climatiques, chacun ayant ses propres objectifs et caractéristiques quant à la portée, l'échelle, les mécanismes de gouvernance, les mécanismes de financement et les processus organisationnels. Pour évaluer le PPAP par rapport à des programmes semblables, l'équipe d'évaluation a effectué une méta-analyse des activités de préparation de six fonds climatiques mondiaux (le GCF, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal, le Fonds d'adaptation au changement climatique, les Fonds d'investissement climatique et le Fonds de partenariat pour le carbone forestier). **La comparaison démontre que la conception du PPAP a une portée plus grande et est plus ambitieuse que celle de fonds comparables, ce qui correspond à l'ambition générale du Fonds.**

À ce jour, les trois quarts des pays admissibles au financement ont reçu (ou ont été approuvés pour) une subvention du PPAP. Les pays et les EAD ayant fait une demande étaient relativement uniformes parmi les différents groupes de pays. Environ 77 % des petits États insulaires en développement (PEID), 74 % des pays les moins avancés (PMA), 80 % des pays africains et 72 % des autres pays (qui ne font partie d'aucune de ces trois catégories) ont à ce jour reçu un appui du PPAP. Cependant, 35 des 148 pays admissibles n'ont toujours pas reçu de subvention du PPAP.

Opportunités d'amélioration : Les pays qui n'ont pas reçu de subvention du PPAP représentent un groupe hétérogène de pays, et divers facteurs expliquent leur réticence à participer au Programme. Si le Fonds veut encourager certains de ces pays à participer, il doit adopter une approche adaptée à chacun d'eux et avoir une meilleure compréhension de leur contexte politique, économique et social.

Complémentarité et cohérence

Avant la mise en place du PPAP à la fin de 2014, plusieurs autres agences bilatérales et multilatérales finançaient déjà des activités de préparation aux changements climatiques dans les pays en développement.⁴ **Ce soutien financier et technique a aidé certains de ces pays à devenir des pionniers quant à leur interaction avec le Fonds.** Par la suite, le Secrétariat du Fonds (ou le « Secrétariat ») et les partenaires de mise en œuvre ont convenu d'un mécanisme de coordination conjoint en avril 2015 afin de maximiser la cohérence et les impacts collectifs de l'appui de préparation fourni par tous les partenaires.

⁴ Par exemple, le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement, et le Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire.

Une forte capacité et prise en charge nationale, basées sur des priorités et des stratégies bien pensées, sont essentielles pour coordonner, de manière complémentaire, le soutien fourni par les principaux fonds climatiques mondiaux et d'autres sources de financement climatique. À ce jour, cette évaluation a démontré que **la programmation des pays appuyée par le PPAP reposait principalement sur l'engagement des pays envers le Fonds, et non pas envers d'autres sources de financement climatique.**

Opportunités d'amélioration :

Premièrement, en promouvant les dialogues structurés et d'autres activités propres au PPAP conçus pour informer les pays admissibles des caractéristiques distinctes du Fonds, y compris concernant le cycle des projets financés, il est possible de les aider en collaboration avec la CCNUCC et le FEM. Ils peuvent aider à renforcer la capacité des pays à surveiller et à mesurer leurs progrès envers leurs Contributions prévues déterminées au niveau national de l'Accord de Paris.

Deuxièmement, le PPAP accorde beaucoup de flexibilité aux pays pour institutionnaliser leurs propres processus de coordination intragouvernementale, pour concevoir la procédure de non-objection et pour organiser des consultations avec les parties prenantes. Ceci leur permet de déterminer ce que la prise en charge signifie pour eux. À l'avenir, le Fonds et les pays admissibles peuvent envisager conjointement d'autres modèles. Un exemple est celui des Instances de coordination nationale mises en place par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme qui ont contribué à développer des mécanismes solides de prise en charge et de prévention.

⁵ La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, la Kreditanstalt für Wiederaufbau, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le World Resources Institute.

Prise en charge par les pays

Le PPAP a été développé comme étant le principal outil du Fonds pour améliorer la prise en charge par les pays. Bien qu'il n'existe pas de *définition* formelle approuvée par le Conseil de la prise en charge, diverses décisions et directives adoptées par le Conseil suggèrent que la prise en charge et la motivation des pays sont composées des sept attributs suivants : premièrement, les AND/PF doivent être implantés et fonctionnels; deuxièmement, les consultations entre parties prenantes doivent être organisées par les AND/PF; troisièmement, la procédure de non-objection doit être développée et opérationnelle; quatrièmement, un programme national incluant des projets concrets qui impliquent des parties prenantes importantes doit être développé; cinquièmement, une ou plusieurs EAD doivent être accréditées; sixièmement, une ou plusieurs EAD doivent avoir soumis des propositions de projets financés; et septièmement, des progrès doivent être accomplis dans la planification et l'achèvement des plans nationaux d'adaptation (PNA).⁶

Lorsque tous ces éléments sont en place ou près de l'être, le personnel du PPAP estime qu'un pays est prêt à faire face aux défis des changements climatiques et qu'il a pris en charge le processus. En effet, le PPAP est censé aider les pays en développement à faire progresser chacun de ces attributs.

Les rapports de progression de la Division de la programmation des pays (DPP) sur le PPAP ne fournissent que des données d'entrée et d'activités pour tous les pays, c'est-à-dire des données sur les projets approuvés dans des domaines précis, le montant des investissements, les montants versés et les activités réalisées. Ces rapports n'indiquent pas les réalisations, ce qui a été mis en place et ce qui fonctionne en matière

de prise en charge par les pays. Il est donc difficile de tirer des conclusions sur la prise en charge dans l'ensemble du portfolio de projets. **Bien que le PPAP n'ait pas encore beaucoup contribué à la prise en charge dans les pays ciblés, le Programme est tout de même prometteur.**

Le Programme a eu un certain succès qui n'a pas été uniforme. Dans plusieurs cas, le PPAP a renforcé le rôle des AND/PF. Le fait que le Fonds se concentre davantage sur les EAD démontre un certain progrès. Le PPAP a également encouragé l'engagement des parties prenantes et a apporté une aide cruciale à la procédure de non-objection. Cependant, **les programmes nationaux font exception.** En date du 9 août 2018, le Fonds avait reçu huit programmes nationaux complétés (représentant toutes les régions), d'Antigua-et-Barbuda, du Bangladesh, de la Micronésie, du Pakistan, du Rwanda, de la Thaïlande, du Togo et de la Zambie. **Le soutien fourni aux EAD ne s'est pas encore traduit par le développement d'un portfolio de projets en préparation.** Il est difficile de savoir si le soutien financier et l'appui au développement des capacités du PPAP sont suffisants pour atteindre cet objectif.

Opportunités d'amélioration : Il y a plusieurs obstacles notables à la prise en charge par les pays dans le PPAP qui sont détaillés dans ce rapport. Bien que le PPAP soit actuellement en train de changer et de réorienter ses efforts, la politique exclusivement anglophone du Fonds a manifestement facilité le déroulement des activités dans les pays anglo-saxons, contrairement aux activités dans les autres pays. Ceci peut et doit être corrigé rapidement.

Efficacité du PPAP

À la mi-mai 2018, plus de la moitié du budget total du PPAP (99,7 millions \$US sur un total

⁶ Le dernier attribut ne date que de 2016.

de 190 millions \$US) avait été attribué. De ce montant, 25,7 millions \$US ont été versés en subventions aux différents pays bénéficiaires.

Cette évaluation se concentre sur les liens de cause à effet les plus difficiles à concevoir

dans la théorie du changement du PPAP. Sept liens de cause à effet fondamentaux ont été déterminés. Ceux-ci sont considérés comme des besoins d'apprentissage fondamentaux pour le PPAP (Tableau 1).

Tableau 1 Relations de cause à effet essentielles et besoins d'apprentissage fondamentaux pour le PPAP

RELATIONS CRUCIALES DE CAUSE À EFFET ET BESOINS D'APPRENTISSAGE DU PPAP	
N1	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF de gérer des mécanismes de coordination intragouvernementale efficaces, y compris la mise en place de la procédure de non-objection.
N2	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF d'impliquer efficacement les parties prenantes dans les processus de consultation, y compris dans la préparation de programmes nationaux cohérents.
N3	Mesure dans laquelle l'assistance technique à la préparation a permis aux candidats d'obtenir l'attestation pour devenir des EAD.
N4	Mesure dans laquelle les événements et les processus de partage d'information et d'expérience ont contribué à la capacité des pays et des EAD à interagir efficacement avec le Fonds.
N5	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux pays de développer des PNA fondés sur les stratégies et les plans nationaux déjà existants.
N6	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF et aux entités accréditées de développer des notes conceptuelles et des propositions de projet pour accéder au financement climatique qui répond aux priorités importantes incluses dans les programmes nationaux.
N7	Mesure dans laquelle l'engagement du secteur privé dans les processus de consultation des pays a contribué à favoriser un environnement propice aux investissements du secteur privé.

Le PPAP a été particulièrement efficace pour organiser des événements de partage d'information qui ont permis aux participants d'interagir avec le Fonds. En effet, le PPAP a financé différents dialogues structurés ainsi que des ateliers et des événements organisés dans le monde entier. Ceux qui ont participé à ces événements sont d'avis que ces initiatives ont été très efficaces dans leur travail, notamment en ce qui concerne leur interaction avec le Fonds. Cependant, une proportion encore trop élevée d'AND/PF semble ne pas avoir participé à de tels événements, ce qui suggère que le PPAP doit être davantage utilisé à ces fins. À part le fait que ces événements stimulent l'engagement politique des participants, l'avantage auquel les participants font le plus référence était la possibilité d'apprendre de leurs pairs et de partager les expériences d'autres pays.

Le PPAP est plus efficace pour encourager les consultations entre parties prenantes que pour préparer les programmes nationaux, qui n'ont été entamés que récemment dans la plupart des pays. Notamment, les parties prenantes ont démontré leur engagement dans tous les pays. Par contre, **la participation de la société civile dans le PPAP demeure rudimentaire et incohérente.**

L'efficacité du PPAP à renforcer les AND/PF, à soutenir le développement d'un portfolio de projets et à développer des relations avec le secteur privé varie d'un pays à l'autre. La contribution du PPAP au renforcement des AND/PF est hétérogène, et est moins efficace parmi les PMA, les PEID et les pays africains. C'est le cas à la fois pour la conception de la procédure de non-objection et pour la mise en place de mécanismes de coordination nationale.

Il n'est pas clair si le PPAP fournit un soutien suffisant aux EAD pour le développement d'un portfolio de projets, que ce soit financièrement ou par le développement de leurs capacités. Ceci s'explique peut-être en partie par le fait que le processus de développement des programmes nationaux et de développement d'un portfolio de projets n'est pas linéaire, du moins il ne l'est pas lorsqu'un pays commence à interagir avec le Fonds. Les PEID et les PMA sollicitent le moins l'appui du PPAP pour financer le développement d'un portfolio de projets.

Le PPAP fait un effort pour collaborer avec le secteur privé. Dans certains cas, les fonds du PPAP ont été distribués par l'intermédiaire d'intermédiaires financiers accrédités, ce qui s'est avéré être un moyen important de travailler avec le secteur privé. De plus, le secteur privé participe de plus en plus aux processus de consultation, et le PPAP permet d'accréditer des acteurs du secteur privé. Cependant, le succès de cette tentative a jusqu'à présent été limité. Ceci peut s'expliquer en partie par les défis que représente l'interaction entre le Fonds et le secteur privé. Alors que des progrès ad hoc sont observés, **les activités du PPAP ne contribuent pas encore beaucoup au développement de politiques et d'organisations nationales qui favorisent un climat propice à mobiliser les investissements du secteur privé. Jusqu'à présent, le PPAP contribue peu à la transformation structurelle du système mondial afin d'encourager les investissements du secteur privé dans la lutte aux changements climatiques.**

Le PPAP a fourni un appui précieux aux pays pour *choisir* et *désigner* des candidats potentiels à l'attestation. Il a été moins efficace pour accompagner ces candidats à travers le processus d'attestation de base ou promue, à l'exception des PEID, pour lesquels le PPAP a été très efficace. En fait, ce n'est pas du tout le cas pour les pays africains. Sans surprise, le contexte et la

catégorisation des pays, mais aussi le soutien de préparation qu'ils ont préalablement obtenu sont tous des facteurs essentiels qui influencent l'efficacité du PPAP en matière d'attestation.

Les PNA sont assez récents. En conséquence, il y a peu de résultats mesurables pour les évaluer, mais des progrès ont néanmoins été observés, tels qu'un dynamisme en croissance, en particulier depuis la mi-2018. Jusqu'en juillet 2018, les AND/PF considéraient que le financement pour les PNA contribuait très peu à la planification nationale de l'adaptation dans les pays prioritaires du Fonds. Il se peut très bien que la récente relance des approbations des PNA change cette perception. Alors que la plupart des projets et des propositions approuvés dans le cadre des PNA valent près de 3 millions \$US, soit le montant maximal autorisé, il est de plus en plus reconnu qu'un soutien financier plus petit et échelonné sur une longue période de temps permet d'apprendre des erreurs commises et assure que chaque proposition tire des leçons de l'expérience des propositions précédentes.

Cette évaluation met en évidence quelques conséquences inattendues de l'application du PPAP. **Premièrement**, en soutenant le développement des AND/PF et des comités de coordination de manière à modifier l'équilibre des pouvoirs internes et nationaux entre les différentes agences gouvernementales, le PPAP a involontairement créé une certaine discorde dans certains pays bénéficiaires. **Deuxièmement**, le PPAP est structuré de manière à privilégier l'autorité des gouvernements aux dépens des autres parties prenantes nationales, telles que les organisations de la société civile. Bien qu'en principe ceci ne pose pas de problème, en pratique, elles se sont parfois retrouvées marginalisées. **Troisièmement**, le modèle de prestation du Fonds repose sur des partenariats à différents niveaux. Des retards parfois longs et récurrents dans l'approbation

des projets et des directives contradictoires fournies par le Fonds ont créé des inefficacités, ce qui a détérioré sa relation avec ses partenaires, a créé des tensions entre divers acteurs et a menacé de réduire le capital social de ses partenaires. Une des principales recommandations de cette évaluation est de maintenir et de renforcer ces partenariats.

Le Chapitre X de ce rapport porte sur les recommandations et présente d'autres possibilités d'améliorer l'efficacité du PPAP.

Transversalité : l'équité des genres et l'environnement

La considération de l'équité des genres a considérablement varié entre les projets du PPAP dans les pays à l'étude. Les projets du PPAP en Afrique ont un certain retard concernant cette question par rapport aux autres régions.

L'approche et la capacité du Fonds à intégrer les sauvegardes environnementales et sociales avec une attention particulière portée aux communautés vulnérables, marginalisées et indigènes s'améliorent, mais cette expertise au sein du Secrétariat n'est pas utilisée à sa pleine capacité dans le PPAP. Dans l'ensemble, les AND/PF estiment qu'ils sont en mesure de répondre aux exigences des sauvegardes environnementales et sociales, et que le soutien du PPAP est offert pour fournir une expérience supplémentaire, si nécessaire.

Les AND/PF sont conscients que leurs projets doivent s'aligner sur les politiques en vigueur et qu'ils doivent s'ajuster en conséquence. Ceci est cohérent avec le modèle d'affaires du Fonds qui compte sur les AND/PF pour assurer la conformité des activités proposées non seulement avec leurs propres sauvegardes, mais aussi avec celles du Fonds. Les AND/PF, quant à eux, comptent également sur les systèmes de gestion environnementale et sociale des entités accréditées pour respecter les sauvegardes du Fonds. Il est trop tôt pour dire

si ceci se produira une fois que les propositions de financement commenceront à être mises en œuvre.

Opportunités d'amélioration : Si le PPAP continue à se concentrer sur la préparation de l'interaction des pays envers le Fonds, ceci représente une occasion pour le Fonds d'améliorer l'intégration de l'équité des genres et des sauvegardes dans les processus nationaux qui s'alignent sur les politiques du Fonds.

Efficience

L'équipe d'évaluation a examiné diverses composantes du PPAP, notamment la sensibilisation, les processus adoptés par le Groupe de travail sur la préparation, les processus d'approbation des projets, et les rôles et les responsabilités de différentes divisions du Fonds.

En ce qui concerne la sensibilisation, la grande majorité des AND/PF **ont bien accueilli le guide révisé du PPAP.** Toutefois, des critiques ont été exprimées à propos de son langage très bureaucratique et de la prédominance de l'anglais. De même, les AND/PF et les EAD ont bien aimé les dialogues structurés et les ateliers, car ils sont davantage sensibilisés aux procédures et aux processus du Fonds, mais ils souhaitent qu'un accent plus important soit porté sur l'apprentissage entre pairs.

Les AND/PF estiment de manière générale que **le processus des demandes de subvention du PPAP nécessite des efforts et des coûts disproportionnés** par rapport à la quantité de soutien fourni aux projets. L'absence de procédures opérationnelles standards, par exemple en ce qui concerne les délais d'exécution des évaluations, a empêché les AND/PF et les partenaires d'exécution de planifier et de maximiser l'efficacité de leur temps et de leurs ressources pour planifier et mettre en œuvre le PPAP, **entraînant des inefficacités importantes.**

Entre 2015 et 2017, **le Secrétariat a considérablement réduit les délais de traitement des demandes de subvention du PPAP.** Les délais de traitement sont passés de 422 jours médians en 2015 à 254 jours médians en 2016, pour atteindre 172 jours médians en 2017. Les délais de traitement sont nettement plus courts pour les partenaires d'exécution qui ont des accords-cadres, ce qui représente environ 50 % des projets du portfolio. Le contrat signé récemment avec le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets pour gérer l'autre moitié du portfolio après l'approbation des projets réduira la charge de travail de la DPP et accélérera leur mise en œuvre. Lorsque les délais de traitement sont analysés par groupes de pays, **des disparités importantes sont observées.** Les délais de traitement des propositions provenant des PEID, et de l'Amérique latine et des Caraïbes sont beaucoup plus élevés, comparativement aux autres régions.

Les conseillers régionaux ont fourni des conseils importants et généraux aux AND/PF sur le PPAP et le Fonds. Ils ont été confrontés à un certain nombre d'obstacles dans le passé qui ont compromis leur efficacité, particulièrement en ce qui concerne leur contrat de travail de courte durée. Récemment, l'équipe des conseillers régionaux a été élargie et leurs contrats sont devenus plus stables. Leurs rôles quant au soutien qu'ils fournissent aux spécialistes du dialogue, aux professionnels associés, aux assistants d'exploitation et aux autres commis de bureau qui desservent les mêmes régions ont également été clarifiés dans une certaine mesure, bien qu'une plus grande clarté stratégique et opérationnelle soit toujours nécessaire.

Lors des visites sur le terrain, le processus d'attestation a souvent été critiqué comme étant long et compliqué, en dépit du soutien que PricewaterhouseCoopers fournit aux pays et qui semble être bien apprécié, un constat qui a également fait surface dans les

sondages. Un certain nombre d'EAD accréditées ont géré leur processus d'attestation sans l'assistance du PPAP, et un certain nombre de partenaires d'exécution qui n'ont ni l'intention ni la possibilité d'obtenir l'attestation ont réussi l'Évaluation de la capacité de gestion financière, bien que certains l'aient réussie avec une certaine difficulté.

Apprivoiser le PPAP s'est avéré être difficile et les ajustements apportés au Programme ont été faits de manière continue. Les deux tiers des AND/PF ayant répondu au sondage étaient en accord ou très en accord pour dire que les mécanismes de sélection et d'approbation du PPAP se sont améliorés au fil du temps. Néanmoins, plusieurs AND/PF et des partenaires d'exécution ont de la difficulté à absorber tous ces changements. Autrement dit, bien que l'apprentissage et les ajustements aient été rapides, **plus de clarté et de communication sont nécessaires dans certains domaines d'intervention** afin d'assurer que l'apprentissage soit intégré et absorbé efficacement par tous les acteurs du PPAP.

Opportunités d'amélioration : Étant donné que le personnel, la taille et les capacités du Secrétariat évoluent, il est important que celui-ci définisse clairement les rôles et les responsabilités de ses différentes divisions, ainsi que leurs complémentarités. De plus, les conseillers régionaux demeurent une ressource importante lorsque le Fonds n'est pas présent sur le terrain. Il serait profitable de les intégrer dans le développement des politiques, la communication des changements de politiques et la compréhension du travail des entités internationales accréditées. Il est particulièrement important de reconnaître les besoins linguistiques des pays non anglophones au fur et à mesure que le Secrétariat développe ses stratégies de sensibilisation et de renforcement des capacités pour le PPAP.

Potentiel d'innovation et de reproductibilité

Bien que le PPAP n'ait pas été conçu explicitement pour atteindre des objectifs de changement de paradigme et transformationnels, il comprend des éléments susceptibles de contribuer à un changement de paradigme au-delà des projets individuels. Le PPAP évolue continuellement. À l'origine, il n'était qu'un programme doté d'un mandat modeste. Aujourd'hui, il est un outil plus large visant à soutenir un ensemble de projets transformationnels gérés par les pays en mettant davantage l'accent sur le travail de diagnostic et les stratégies globales, l'apprentissage, le renforcement ciblé des capacités, et un meilleur engagement avec le secteur privé.

Opportunités d'amélioration : Pour que le PPAP serve d'outil favorisant le changement de paradigme, le travail de diagnostic doit être ciblé pour déterminer les lacunes, les obstacles et les opportunités, le renforcement des capacités doit être adapté, l'apprentissage et la planification doivent être appuyés d'outils appropriés, et les besoins du secteur privé doivent être reconnus de manière explicite, notamment pour atténuer les obstacles potentiels liés aux politiques. De plus, une meilleure compréhension de la capacité requise pour favoriser un changement de paradigme du point de vue politique, organisationnel et personnel est nécessaire. D'autres analyses et des actions ciblées dans ce domaine seraient utiles, notamment en examinant l'expérience d'autres changements transformationnels qui se sont produits.⁷

D. RECOMMANDATIONS

Le PPAP est un important programme d'assistance offert pour aider les pays à se préparer à l'accès au financement climatique. Le PPAP est conçu pour donner aux pays les

moyens de gérer leurs activités d'atténuation et d'adaptation de manière autonome et efficace en les prenant entièrement en charge. Le PPAP a un potentiel énorme qui ne demande que d'être exploité. Bon nombre de ses objectifs sont réalisables grâce à des changements dans sa mise en œuvre.

Les recommandations sont catégorisées en trois groupes. Le *premier groupe de recommandations* met l'accent sur les changements essentiels qui doivent être apportés au PPAP et mis en œuvre par le Secrétariat. Ces changements doivent être apportés immédiatement pour faciliter l'accès au financement à moindre coût, tout en améliorant l'efficacité du PPAP. Ce premier groupe de recommandations est divisé en trois sous-groupes. Le premier sous-groupe concerne les changements liés à l'amélioration des capacités, la sensibilisation et le soutien aux pays. Ces changements concernent la traduction du guide préparatoire, les possibilités d'apprentissage entre pairs, le soutien offert après l'attestation des entités et les services consultatifs dans certains domaines spécifiques. Le deuxième sous-groupe de recommandations est axé sur les programmes nationaux et l'appui fourni à même les pays. Il s'agit de mettre en place des programmes nationaux plus solides, assortis de résultats bien définis, offrant un appui préalable à l'attestation des entités et des mécanismes de coordination solides qui reconnaissent et minimisent les conflits d'intérêts, et bâtissent des protections solides. Le troisième sous-groupe de recommandations suggère des changements au niveau du Secrétariat. Ces recommandations ont comme objectif d'allouer une certaine flexibilité aux pays après l'approbation de leurs projets pour leur permettre de s'adapter à des contextes et des besoins changeants, de spécifier clairement les rôles et les responsabilités au sein du Secrétariat, de développer des procédures d'exploitation standards avec des délais

⁷ Comme le fait l'UEI.

d'exécution acceptables, et de gérer les résultats plutôt que les activités. Cette évaluation recommande également d'implanter une base de données de suivi accessible permettant aux pays de connaître l'état de leurs subventions et des versements en temps réel.

Le deuxième groupe de recommandations suggère que, pour aller de l'avant, le PPAP doit définir clairement *sa vision, sa stratégie, son public cible, ses objectifs et ses résultats anticipés*. Ces éléments sont inexistantes en ce moment. Cette recommandation cherche à améliorer l'efficacité du PPAP. Le PPAP doit définir sa vision et sa stratégie, et même ce qu'il entend par la « préparation » des pays, et il doit faire des choix à cet égard. Le Programme de préparation prépare-t-il les pays à accéder au financement du Fonds ou au financement climatique de manière générale ? Quand un pays est-il « prêt » ? Comment le Fonds détermine-t-il qu'un pays est « prêt » et comment le PPAP sera-t-il géré pour obtenir des résultats ? Dans sa prochaine version, le PPAP doit gérer les résultats et non pas seulement les activités. L'accent sur la durabilité exigera également que le PPAP définisse son public cible et ses attributs par rapport à d'autres programmes et organisations climatiques bilatéraux et multilatéraux. L'avantage du PPAP dans sa conception, son exécution et ses résultats doit également être défini. En effet, des efforts beaucoup plus importants sont également nécessaires pour articuler la contribution du PPAP à la « préparation », et pour communiquer les objectifs et les résultats obtenus (contrairement à son accent mis actuellement sur les activités). L'efficacité du PPAP s'améliore, mais pour qu'une amélioration se concrétise davantage, certains domaines essentiels énoncés dans cette évaluation nécessitent une attention particulière. Cette évaluation offre également des choix à prendre en considération dans ce contexte.

Le troisième groupe de recommandations concerne le statu quo des opérations qui doit être repensé. Conformément à l'objectif d'apprentissage de cette évaluation, deux scénarios sont présentés et doivent être examinés de près par le Secrétariat. Des choix devront être faits pour éclairer sa stratégie et son plan de travail ultérieur. Dans le premier scénario, l'équipe d'évaluation recommande d'implanter un « statu quo amélioré » avec des ajustements importants au modèle actuel à court terme. Dans ce scénario, les modalités générales du PPAP doivent se concentrer sur des domaines précis qui facilitent l'accès au financement, réduisent les coûts transactionnels, et qui améliorent l'efficacité et l'efficience du PPAP de manière générale. Il s'agit d'une condition absolument essentielle pour améliorer le PPAP. Dans le second scénario, le PPAP doit *adapter son orientation stratégique aux besoins, aux contextes, aux résultats et aux travaux nationaux*, et fournir des services différenciés en fonction des besoins de chaque pays. Dans ce scénario, le PPAP catégorise les pays en fonction de leurs contextes, leurs besoins et leurs résultats nationaux. D'après la conclusion générale de cette évaluation, l'état de préparation des pays et les résultats du PPAP varient considérablement d'un pays à l'autre et les progrès du PPAP dépendent de la vulnérabilité, du soutien à la préparation qu'ils ont obtenu préalablement, de la capacité organisationnelle, du leadership national et de l'engagement des gouvernements. Dans ce scénario, certains pays doivent déterminer eux-mêmes dans quel groupe de pays ils font partie en fonction de leurs besoins et de leurs capacités. Plus de détails sur ce scénario sont présentés dans le rapport principal. Dans l'ensemble, les recommandations et les scénarios soulignent l'énorme potentiel du PPAP et encouragent le Secrétariat à les mettre en œuvre efficacement dans sa prochaine version.

E. CONCLUSION : BÂTIR À LONG TERME

Le PPAP est un important programme d'assistance offert aux pays pour les aider à se préparer à accéder au financement climatique. Il cherche à donner aux pays les moyens de gérer leurs activités d'atténuation et d'adaptation de manière autonome, stratégique et efficace, afin qu'ils les prennent

pleinement en charge. Ceci prendra probablement plus de temps pour les PMA, les PEID et certains pays africains. Ces pays pourraient bénéficier d'un soutien de préparation sur une période plus longue et de manière plus flexible, basé sur un renforcement ciblé de leurs capacités. Cette évaluation reconnaît le potentiel de cette vision et recommande des actions pour améliorer le PPAP dans sa prochaine version.

ACRONYMES

AND	Autorité nationale désignée
BGP	Bureau de la gestion du portfolio
BGRC	Bureau de la gestion des risques et de la conformité
CCCCC	Centre de la Communauté des Caraïbes sur les changements climatiques
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDN	Contributions déterminées au niveau national
COP	Conférence des parties
CPDN	Contributions prévues déterminées au niveau national
DAA	Division de l'atténuation et de l'adaptation
DPP	Division de la programmation des pays
EA	Entité accréditée
EAD	Entité à accès direct
EAI	Entité accréditée internationale
FA	Fonds d'adaptation
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIC	Fonds d'investissement climatique
FMPM	Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal
GCF	Fonds vert pour le climat
GES	Gaz à effet de serre
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTP	Groupe de travail sur la préparation
IRCT	Initiative de renforcement des capacités pour la transparence
MFSP	Mécanisme en faveur du secteur privé
MPP	Mécanisme de préparation des projets
ODD	Objectif de développement durable

ONUAA	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
PF	Point focal
PEID	Petits États insulaires en développement
PMA	Pays les moins avancés
PNA	Plan national d'adaptation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPAP	Programme de préparation et d'appui préparatoire
PROE	Programme régional océanien de l'environnement
PwC	PricewaterhouseCoopers
RCX	X ^e réunion du Conseil d'administration
UEI	Unité d'évaluation indépendante
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

I. INTRODUCTION

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation indépendante du Programme de préparation et d'appui préparatoire (PPAP) du Fonds vert pour le climat (GCF, ou le « Fonds »).

Le PPAP a été lancé en 2014, moins d'un an après l'ouverture officielle du siège social du Fonds à Songdo, en République de Corée, en décembre 2013.⁸ Il s'agit d'une priorité stratégique du Conseil d'administration du Fonds (ou le « Conseil »), conformément aux décisions B.05/14 et B.08/11 qu'il a prises. D'après la décision B.17/07, le Conseil a mandaté l'Unité d'évaluation indépendante (UEI) à évaluer le PPAP et a approuvé l'énoncé de la mission de cette évaluation conformément à la décision B.19/43.

Cette évaluation a les objectifs suivants :

- Évaluer l'efficacité du PPAP et la mesure dans laquelle ses processus permettent d'atteindre ses objectifs conformément au paragraphe (i) de la décision B.08/11, ainsi que les objectifs de prise en charge par les pays bénéficiaires du Programme.⁹
- Examiner les différentes approches dans la mise en œuvre du PPAP afin de formuler des recommandations pour mieux les aligner sur ses objectifs.
- Formuler des recommandations pour améliorer l'efficacité, l'efficience, la prise en charge par les pays et la durabilité des impacts du PPAP.

Cette évaluation a utilisé les critères suivants pour examiner le PPAP : la pertinence et la cohérence, la prise en charge par les pays, l'efficacité, la possibilité d'avoir des impacts durables, les sujets transversaux (y compris l'équité des genres et l'environnement), l'efficience, l'innovation, et le potentiel de reproductibilité. Tous les autres critères d'évaluation de l'UEI sont abordés conjointement à ces critères principaux. Sur le plan opérationnel, cette évaluation cherche à améliorer le processus d'approbation et des versements du financement en temps opportun afin de faciliter la mise en œuvre du PPAP, conformément à la décision B.11/04 prise par le Conseil. L'appui supplémentaire prévu pour le PPAP est aussi abordé dans cette évaluation, sous réserve de l'approbation du Conseil en 2018 et 2019.

Dans le but de faire progresser ces objectifs, cette évaluation a pris en considération les trois dimensions du PPAP : (i) la conception et la planification; (ii) la mise en œuvre et le rendement; et (iii) les résultats attendus. Elle évalue le PPAP depuis sa conception jusqu'en juillet 2018 (avec certaines considérations prises en considération jusqu'en septembre 2018). L'évaluation du PPAP a été soumise entre la 21^e et la 22^e réunion du Conseil. Un échéancier des consultations au cours desquelles les principales conclusions ont été partagées avec le Conseil et ses conseillers, le personnel du Secrétariat du Fonds (ou le « Secrétariat »), les représentants des organisations de la société civile et des organisations du secteur privé, et les observateurs accrédités figure dans l'Annexe I.

⁸ Dans ce rapport, le PPAP est également surnommé le Programme de préparation et l'appui du PPAP est surnommé l'appui à la préparation, conformément au jargon organisationnel du Fonds.

⁹ Voir les paragraphes (c) et (f) de la décision B.10/10 et les directives pour améliorer la prise en charge par les pays et leur motivation dans la décision B.17/14, Annexe II.

II. MANDAT ET CONTEXTE

La 16^e Conférence de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (COP 16), tenue à Cancún, au Mexique, en décembre 2010, a créé le Fonds en tant qu'entité chargée de la gestion du mécanisme financier de la CCNUCC au titre de l'article 11, et a adopté l'Instrument de gouvernance du Fonds lors de la 17^e conférence (COP 17) à Durban, en Afrique du Sud, en décembre 2011. Selon l'Instrument de gouvernance, la raison d'être du Fonds est de contribuer de manière considérable et ambitieuse aux efforts mondiaux visant à atteindre les objectifs fixés par la communauté internationale pour lutter contre les changements climatiques. Ses objectifs sont les suivants :

- Contribuer à l'objectif ultime de la CCNUCC, celui de stabiliser la concentration de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.
- Promouvoir le changement de paradigme vers un développement à faibles émissions de GES et résilient aux changements climatiques.
- Aider les pays en développement à limiter ou réduire leurs émissions de GES et à s'adapter aux changements climatiques, en tenant compte de leurs besoins.

L'Instrument de gouvernance stipule également que le Fonds doit se conformer aux principes et aux dispositions de la CCNUCC, notamment :

- Opérer de manière transparente, responsable, efficace et efficiente.
- Jouer un rôle fondamental dans l'affectation de ressources financières

nouvelles, supplémentaires, adéquates et prévisibles aux pays en développement.

- Mobiliser le financement climatique, tant public que privé, à l'échelle internationale et nationale.
- Poursuivre une approche axée sur les pays et favoriser leur engagement en encourageant la participation active d'organisations et de parties prenantes pertinentes.

En septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une série de 17 objectifs de développement durable (ODD) qui font partie intégrante du Programme de développement durable à l'horizon 2030, notamment l'objectif 13, celui de prendre des mesures urgentes pour lutter contre les changements climatiques et ses impacts en réglementant les émissions de GES et en promouvant le développement des énergies renouvelables. Ceci souligne que le développement économique et les changements climatiques sont inextricablement liés entre eux, particulièrement en ce qui concerne la pauvreté, l'insécurité alimentaire, l'équité des genres et l'énergie. Seul un accord très ambitieux sur le climat conclu à Paris en 2015 permet aux pays d'atteindre les 13 ODD. Ensuite, l'Accord de Paris sur le climat a été adopté lors de la 21^e conférence (COP 21), tenue à Paris en décembre 2015. Il tient à mobiliser l'action mondiale contre les changements climatiques dans le contexte du développement durable et des efforts pour éliminer la pauvreté. L'Accord a confirmé que le GCF et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), en tant que deux des entités de la CCNUCC chargées de distribuer le financement climatique, doivent être à son service, et a expressément demandé que le Fonds accélère le soutien qu'il procure aux pays les moins développés et aux autres pays

en développement pour développer leur plan national d'adaptation (PNA).

En tant qu'entité chargée de gérer le mécanisme financier de la CCNUCC, le Fonds fournit un financement équitable aux projets et aux programmes d'atténuation et d'adaptation destiné aux pays en développement, en particulier les pays vulnérables aux changements climatiques. Le PPAP constitue également une partie importante des modalités de financement et d'appui du Fonds pour aider les pays à faire progresser leurs priorités en matière d'adaptation et d'atténuation.

A. Discussions et décisions prises par le Conseil

La raison d'être du PPAP est définie dans l'Instrument de gouvernance, dans le paragraphe 40, qui stipule que le Fonds doit fournir des ressources pour la préparation d'activités et de l'assistance technique, telles que le développement de stratégies et de plans pour diminuer les émissions de GES, de mesures d'atténuation nationales appropriées, de PNA, de programmes nationaux d'action pour l'adaptation, et le renforcement des organisations dans les pays. Ceci inclut également le renforcement de la coordination nationale et de la conformité aux principes et aux normes fiduciaires, et aux sauvegardes environnementales et sociales, afin de permettre aux pays d'avoir un accès au financement du Fonds.

Lors de la 5^e réunion du Conseil (RC05), tenue en octobre 2013, le Conseil a souligné dans la décision B.05/14 l'importance du PPAP dans la promotion de la prise en charge par les pays des activités du Fonds et de l'accès au financement. Il a décidé que le Fonds doit fournir un soutien opérationnel et préparatoire pour :

- Permettre la préparation des programmes nationaux en fournissant des stratégies et des plans de développement résilient aux

changements climatiques et dont les émissions de GES sont faibles.

- Soutenir et renforcer les capacités organisationnelles des pays, y compris la coordination nationale et le mécanisme de consultations des parties prenantes en ce qui concerne la mise en place et le fonctionnement des autorités nationales désignées (AND) et des points focaux (PF) dans les pays.
- Permettre aux entités de mise en œuvre et aux intermédiaires de respecter les principes et les normes fiduciaires du Fonds, ainsi que les sauvegardes environnementales et sociales, afin d'accéder directement au Fonds.

Le Conseil a également souligné l'importance de s'engager dans les initiatives et les programmes de préparation existants à l'échelle internationale, nationale et régionale afin d'améliorer l'apprentissage et d'assurer une certaine cohérence. Le Secrétariat doit jouer un rôle de coordination à cet égard.

De plus, le Conseil a noté les points suivants :

- La portée de la préparation et de l'appui peut évoluer avec le temps et être adaptée à différentes circonstances propres aux pays.
- La préparation et le soutien pour impliquer le secteur privé, en particulier les petites et moyennes entreprises et les intermédiaires financiers locaux dans les pays en développement, et les activités permettant la participation du secteur privé dans les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays les moins avancés (PMA) ont une grande importance.

Ces principes ont guidé le PPAP depuis sa conception, avec quelques modifications apportées par des décisions ultérieurement prises par le Conseil et son attention constante

sur le progrès de ce Programme, considéré comme étant une composante essentielle des opérations du Fonds. Le Conseil a approuvé le PPAP en octobre 2014, lors de la RC08. Dans la décision B.08/11, le Conseil a défini les modalités du PPAP de la manière suivante :

- Tous les pays en développement ont accès à une aide à la préparation et le Fonds doit viser un minimum de 50 % de l'allocation d'aide à la préparation aux pays particulièrement vulnérables, notamment les PEID, les PMA et les pays africains.
- Les engagements en matière de préparation envers chaque pays en développement sont plafonnés à 1 million \$US par année civile. Le Fonds peut fournir un soutien direct pouvant atteindre 300 000 \$US pour implanter un AND/PF.
- Les demandes d'aide à la préparation sont évaluées pour assurer la complémentarité avec les activités de préparation déjà existantes, le cas échéant.
- Les progrès dans la réalisation de ces objectifs font l'objet d'une évaluation indépendante au bout de deux ans afin d'évaluer les leçons tirées.

L'Annexe XVI du rapport de la RC08 fournit une liste d'activités à inclure dans le Programme de préparation. Elle décrit de manière assez détaillée les différentes activités faisant partie intégrante du PPAP. Une liste à jour a été approuvée lors de la RC13 (voir l'Annexe II pour la liste complète). Au cours des années suivantes, lors de presque toutes les réunions, le Conseil a discuté des progrès signalés par le Secrétariat et a pris de nouvelles décisions concernant la mise en œuvre du PPAP, tout en réaffirmant ses principes. En particulier, la décision B.11/04 prise en novembre 2015 :

- Rappelle que, conformément au paragraphe (j) de la décision B.08/11, les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du PPAP doivent faire l'objet d'une évaluation indépendante.
- Souligne qu'il est important d'accélérer considérablement l'approbation et le versement opportun des ressources pour aider les pays en développement à mettre en œuvre des processus de programmation et de renforcer les organisations nationales du secteur public et privé pour accéder au Fonds et pour développer des programmes nationaux et un portfolio de projets.
- Demande au Secrétariat, en consultation avec les AND/PF et les partenaires d'exécution, de présenter au Conseil, lors de la RC12, une proposition visant à améliorer et à simplifier le processus d'accès aux fonds pour la programmation des pays, la préparation et le soutien.

La décision B.12/32, prise en mars 2016, a permis au PPAP de fournir jusqu'à 300 000 \$US pour mettre en place et renforcer les AND/PF chaque année plutôt qu'aux deux ans.

La décision B.13/32, prise en juin 2016, a souligné le souhait du Conseil de simplifier l'accès aux ressources du PPAP et d'analyser les difficultés qui sont survenues.

Notamment, elle :

- (a) Réaffirme le cadre d'allocation des ressources pour le PPAP, comme il figure dans la décision B.08/11.
- (b) Réaffirme également la décision B.06/06 concernant les directives et les paramètres initiaux pour l'allocation des ressources au cours de la phase initiale du Fonds, qui a décidé que des ressources suffisantes doivent être

fournies pour les activités de préparation et d'appui.

- (c) Réaffirme le rôle important que joue le PPAP dans le développement de cadres de programmation des pays.
- (d) Accueille favorablement la simplification du formulaire d'aide à la préparation.
- (e) Encourage le Secrétariat à continuer d'accélérer l'approbation et le versement des ressources dans le cadre du PPAP.
- (f) Adopte la liste révisée des activités pouvant être appuyées par le PPAP, comme elle figure dans l'Annexe VII.
- (g) Demande au Secrétariat de présenter, dans son rapport au Conseil lors de la RC14, une analyse des obstacles qui sont survenus jusqu'à présent dans la mise en œuvre efficace du PPAP, ainsi qu'une évaluation des mesures prises et des progrès réalisés à ce jour dans la mise en œuvre des activités de préparation approuvées, ainsi que de leurs résultats.
- (h) Note les difficultés rencontrées lors de la conclusion des accords de subvention.
- (i) Accepte de simplifier l'accord de subvention pour mettre au point une disposition pour les accords-cadres des programmes nationaux afin d'accélérer le versement des ressources.

Lors de la RC15, tenue en décembre 2016, le Conseil a fourni des ressources supplémentaires et a réitéré sa demande de présenter les résultats de l'évaluation indépendante du PPAP au plus tard lors de la dernière réunion de 2017. La décision B.15/04 :

- (a) Décide que, des ressources disponibles dans le fonds de placement du GCF, un montant supplémentaire maximal de 50

millions \$US doit être mis à la disposition du PPAP.

- (b) Demande au Secrétariat de présenter les résultats de l'évaluation indépendante du PPAP au Conseil au plus tard lors de la dernière réunion de 2017, conformément au paragraphe (j) de la décision B.08/11 et de la décision B.13/03, et de veiller à ce que les résultats de l'évaluation soient pris en compte lors de l'examen des demandes d'appui dans le cadre du PPAP.
- (c) Demande également au Secrétariat de présenter une version préliminaire du mandat de l'évaluation indépendante du PPAP à l'attention du Conseil lors de la RC16.

La décision B.18/09, prise en septembre et octobre 2017, demande au Secrétariat de mettre en œuvre immédiatement des mesures pour remédier aux problèmes de qualité identifiés dans le rapport d'avancement du PPAP. Le Secrétariat doit également présenter un programme de travail révisé pour le PPAP, comprenant une demande de financement pour 2018, que le Conseil doit examiner lors de la RC19, basé sur les résultats de l'évaluation initiale du PPAP menée par le Secrétariat. Pour faire suite aux discussions tenues lors de la RC17 et la RC18, un accord a été conclu lors de la RC19 concernant le mandat de l'évaluation indépendante (décision B.19/16). Lors de la RC19, tenue en février 2018, le Conseil a approuvé le Programme de travail révisé sur la préparation de 2018 (document GCF/B.19/32/Rev.01) et les mesures pour améliorer le Programme (décision B.19/15). La liste de ces mesures figure dans l'Annexe XIV. Elles sont fondées en grande partie sur le rapport des Dalberg Global Development Advisors soumis lors de la RC19 en tant qu'addenda au Programme de travail révisé sur la préparation de 2018 (GCF/B.19/32/Add.01), et ont été reprises ou complétées par la Division de programmation des pays (DPP) au sein du Secrétariat.

Lors de la RC19, le Conseil a approuvé un montant supplémentaire de 60 millions \$US pour la mise en œuvre du PPAP. Il a également demandé au Secrétariat de lui soumettre une proposition pour améliorer le PPAP, basée sur les résultats des conclusions de l'évaluation initiale qu'il a menée et de l'évaluation indépendante du PPAP dès qu'elle est terminée.

B. Survol du portfolio du PPAP

Objectifs, activités et conception du PPAP

L'objectif principal du PPAP est d'aider les pays à renforcer leurs capacités organisationnelles pour interagir efficacement avec le Fonds à long terme, notamment en préparant des programmes nationaux et en permettant aux entités d'exécution de respecter les normes fiduciaires et les sauvegardes environnementales et sociales du Fonds.

Activités admissibles : Le PPAP et ses activités admissibles évoluent constamment. D'après le plus récent guide de préparation et d'appui,¹⁰ les domaines d'activité suivants ont été ciblés pour fournir un soutien :

- (i) La mise sur pied et le renforcement des AND/PF;
- (ii) Les cadres stratégiques, y compris le développement de programmes nationaux;¹¹
- (iii) L'attestation des entités à accès direct (EAD) accréditées;¹²
- (iv) Le développement de PNA et d'autres processus de planification de l'adaptation.

Les activités (i) et (ii) ont pris la forme de subventions versées aux pays bénéficiaires, demandées par les AND/PF, examinées par le Secrétariat et mises en œuvre soit par les AND/PF eux-mêmes ou par un partenaire d'exécution. Concernant l'activité (iii), le Secrétariat a mis en place un contrat de service avec PricewaterhouseCoopers (PwC) afin de fournir une assistance technique aux entités régionales, nationales et sous-nationales à la demande des AND/PF, afin de les aider à respecter les normes d'attestation du Fonds. Ce soutien inclut généralement une évaluation approfondie des entités choisies, suivie de la préparation d'un plan d'action pour les aider à présenter une demande d'attestation au Fonds. Avant la RC13, cet appui, principalement fourni par PwC, n'était accordé qu'aux entités non accréditées. Lors de la RC13, un soutien supplémentaire aux entités nouvellement accréditées a été approuvé, fourni principalement par le biais de subventions. Enfin, le Secrétariat a encouragé l'échange d'information entre les pays bénéficiaires, principalement par le biais de dialogues structurés et d'autres événements régionaux et nationaux.

Depuis 2014, le PPAP a octroyé jusqu'à 1 million \$US par pays et par année en subventions pour les activités (i) et (ii), notamment pour des consultations entre parties prenantes, le développement de programmes et de propositions de projets, et la préparation des projets. Les pays peuvent également demander jusqu'à 300 000 \$US tous les deux ans (dans le cadre de ces subventions) afin de les aider à mettre sur pied ou à renforcer leur AND/PF afin de répondre aux exigences du Fonds, notamment en développant une procédure de non-objection en vertu de laquelle l'AND/PF doit endosser chaque proposition de projet auprès du Fonds. Ce montant a par la suite été

¹⁰ Accessible [ici](#) (en anglais).

¹¹ Auparavant, il y avait une sixième activité intitulée « Développement initial des programmes et des

propositions de projets », qui fait maintenant partie de l'activité (ii).

¹² Une liste des entités accréditées (EA) est accessible [ici](#) (en anglais).

augmenté à 300 000 \$US chaque année lors de la RC12, tenue en mars 2016.

Depuis la RC13, tenue en juin 2016, les pays peuvent également demander une subvention pouvant atteindre 3 millions \$US pour la préparation d'un PNA ou d'autres processus de planification de l'adaptation. De plus, le budget du PPAP fournit des fonds pour les dialogues structurés dans toutes les régions, ainsi que pour des ateliers et les déplacements du personnel et des experts du Fonds dans chaque pays afin de partager des connaissances et de l'expérience.

Le Secrétariat a jusqu'à présent préparé quatre versions du formulaire de proposition du PPAP entre mai 2014 et juin 2017. La troisième version, datant du 28 juillet 2016, était la première à inclure un cadre logique avec des résultats et des sous-résultats prédéfinis afin de fournir un cadre pour comparer les pays. Les cinq principaux résultats attendus du PPAP sont les suivants :

- Renforcement des capacités du pays;
- Engagement des parties prenantes dans les processus de consultation;
- Réalisation de l'accès direct au Fonds;
- Accès au financement;
- Mobilisation du secteur privé.

La quatrième version, datant de juin 2017, était la première à inclure un soutien pouvant atteindre 3 millions \$US par pays pour l'activité (iv), soit le développement de PNA ou d'autres processus de planification de l'adaptation par les AND/PF, et un soutien aux EAD déjà accréditées, soit la deuxième partie de l'activité (iii). Le soutien préalable à l'attestation des EAD choisies a été fourni principalement par PwC, mais l'appui suivant l'attestation a été fourni principalement par le biais de subventions.

Gestion du PPAP : Le PPAP est géré par la DPP. Une équipe chargée des pays administre les subventions régulières du PPAP et une équipe chargée des entités administre leur processus d'attestation en vue de la préparation et de la mise en œuvre de projets financés. Les deux équipes relèvent du directeur adjoint et du chef de la programmation. L'équipe chargée des pays comprend le gestionnaire des relations avec les pays, un spécialiste du dialogue pour chacune des quatre régions desservies par le Fonds (l'Afrique, l'Asie-Pacifique, l'Europe de l'Est, et l'Amérique latine et les Caraïbes), 11 conseillers régionaux, ainsi que des professionnels associés et des assistants opérationnels. L'équipe chargée des entités comprend le gestionnaire des relations avec les entités, un spécialiste de l'attestation et des spécialistes des relations avec les entités. Les processus de soumission, d'examen et d'approbation des demandes de subvention sont décrits plus en détail dans le Chapitre VIII.

Approbation et versement des subventions

Le Conseil a entamé la mise en œuvre d'une phase de préparation lors de la RC03, tenue en mars 2013. Il a déterminé les activités essentielles lors de la RC05, soit en octobre 2013, et a conceptualisé un programme de travail détaillé lors de la RC06, en février 2014 (voir l'Appendice I), pour lequel une révision a ensuite été demandée. Ensuite, le Conseil a examiné le programme de travail révisé lors de la RC08, en octobre 2014, et a décidé de le rendre opérationnel à ce moment. En date du 15 mai 2018, le Conseil avait alloué un total cumulatif de 190 millions \$US au PPAP (à partir de la RC06), dont 99,7 millions \$US avaient été accordés à toutes les activités du PPAP (y compris les dialogues structurés et la planification nationale de l'adaptation).

La première proposition de subvention a été soumise par le Mali en mai 2014, dans le but

de développer des cadres stratégiques afin qu'il puisse interagir avec le Fonds. La proposition a été approuvée en avril 2015 et le premier versement a été émis en mai 2015. En date du 15 mai 2018, le Secrétariat avait approuvé 165 subventions régulières dans le cadre du PPAP dans 109 pays, et 26 demandes d'assistance technique fournie par PwC afin d'aider les entités choisies à obtenir l'attestation pour devenir des EAD.¹³ Jusqu'au 15 mai 2018, le Secrétariat n'avait approuvé que 14 subventions pour la planification de l'adaptation alors qu'il en avait approuvé 151 pour les activités (i) et (ii). La planification nationale de l'adaptation a été incluse comme activité reconnue lors de la réunion du Conseil de juin 2016; il s'agit donc d'une activité relativement récente.

Depuis le lancement du Programme en 2014, le Secrétariat a régulièrement augmenté le montant des subventions approuvées, de 10,4 millions \$US pour les propositions de subventions soumises en 2015 à 56,8 millions \$US pour les propositions soumises en 2017. Le montant total approuvé pour les 165 subventions s'élève à 93,4 millions \$US, dont 25,7 millions \$US qui avaient été versés en date du 13 juillet 2018. Près de la totalité des montants demandés (99 %) a été approuvée, et les versements représentent 28 % des montants approuvés. Quatorze des 165 subventions concernaient la planification nationale de l'adaptation, ce qui représente 38,2 millions \$US ou 41 % du montant total approuvé (mais seulement 9 % des versements de 2,3 millions \$US), car cette composante du PPAP a débuté plus tard. Les montants sont détaillés dans le Tableau II.1.

Tableau II.1 Nombre et valeur des subventions approuvées dans le cadre du PPAP par année

ANNÉE DE SOUMISSION	NOMBRE DE PAYS QUI REÇOIVENT UNE SUBVENTION	NOMBRE DE SUBVENTIONS	MONTANT DEMANDÉ (MILLIONS \$US)	MONTANT APPROUVÉ (MILLIONS \$US)	MONTANT VERSÉ (MILLIONS \$US)	MONTANT VERSÉ (%)
2014	2	2	0,4	0,3	0,3	85
2015	34	37	10,5	10,4	5,5	53
2016	45	46	25,4	25,3	9,5	37
2017	62	79	57,9	56,8	10,5	19
2018	1	1	0,6	0,6	0,0	0
Total	142	165	94,7	93,4	25,7	28

Notes : Le nombre et le montant des subventions approuvées sont à jour en date du 15 mai 2018. Les montants versés sont à jour en date du 13 juillet 2018 et n'incluent pas les montants des subventions pour les services de PwC car ils n'étaient pas disponibles à ce moment. Les montants versés en pourcentage sont calculés par rapport aux montants approuvés. Le tableau ne comprend que les subventions soumises par les AND/PF et mises en œuvre par eux-mêmes ou par un partenaire d'exécution. Il n'inclut pas les dialogues structurés régionaux, les ateliers, les séances d'information nationales ou l'assistance technique fournie par PwC pour aider les entités régionales, nationales et sous-nationales à obtenir l'attestation pour devenir des EAD. La somme des pays totalise plus de 109 parce que certains pays ont soumis plusieurs demandes au cours de la même année.

La Figure II.1 démontre que le PPAP a dépassé l'objectif fixé par le Conseil lors de la RC08, tenue en octobre 2014, d'allouer au moins 50 % du soutien de préparation aux pays particulièrement vulnérables, notamment

les PEID, les PMA et les pays africains; 108 des 165 subventions ont été accordées à 72 de ces pays, ce qui représente 65 % des montants alloués et deux tiers de tous les pays ayant reçu des subventions dans le cadre du PPAP.

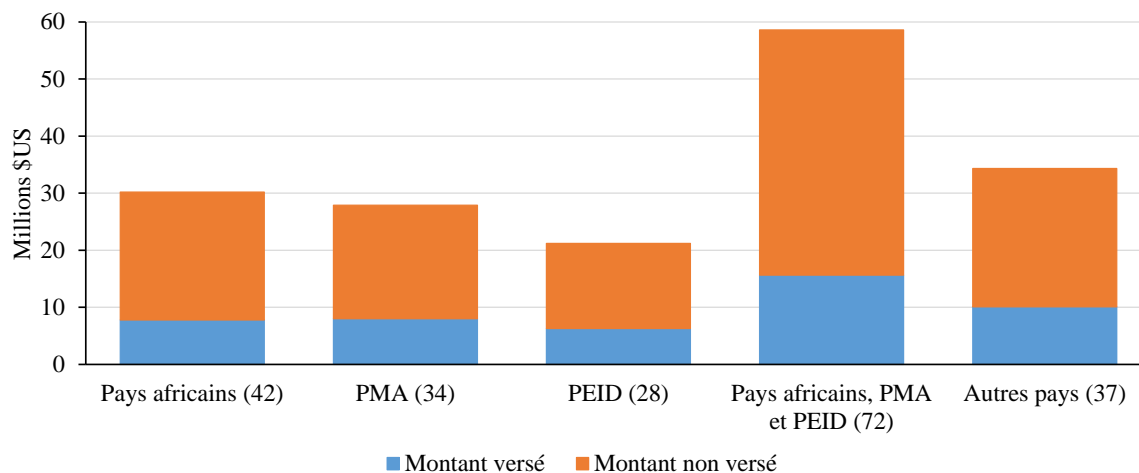
¹³ De l'information a été fournie à l'équipe d'évaluation par le Bureau de la gestion du portefeuille (BGP) après la date butoir analytique du 13 juillet 2018. En date du 31 août 2018, le Fonds avait approuvé le premier

versement de 197 subventions, dont 26 pour l'assistance technique fournie par PwC et 16 pour les PNA. Cette information est présentée ici à titre informatif seulement.

Le montant approuvé de 58,6 millions \$US pour ces pays représente 63 % du montant total des subventions approuvées et les

montants versés de 15,6 millions \$US pour ces pays représentent 61 % des versements (voir l'Annexe VII).

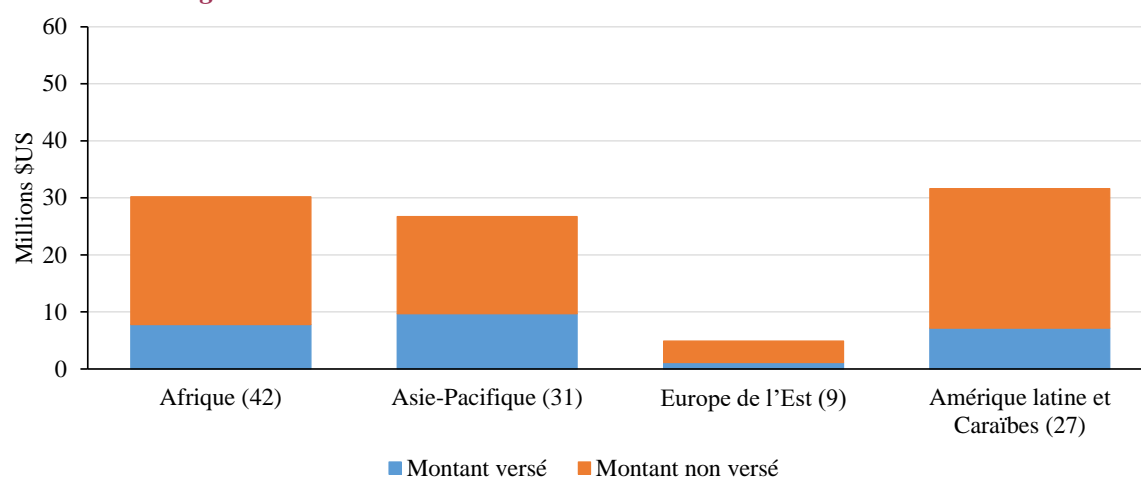
Figure II.1 Montants approuvés dans le cadre du PPAP en fonction de la classification des pays



Notes : Les chiffres entre parenthèses représentent le nombre de pays dans chaque catégorie ayant reçu une subvention. Les trois premières catégories incluent 28 pays qui appartiennent à deux de ces catégories, et deux pays qui appartiennent aux trois. Le total des montants approuvés et versés aux pays africains, aux PEID et aux PMA ne compte ces 30 pays qu'une seule fois. Les montants approuvés sont à jour en date du 15 mai 2018 et les montants versés sont à jour en date du 13 juillet 2018.

En date du 13 juillet 2018, 114 subventions dans 85 pays avaient été versées, soit 69 % des subventions dans 78 % des pays bénéficiaires du PPAP. Les approbations et les versements par région démontrent que l'Asie-Pacifique, l'Afrique, et l'Amérique latine et les Caraïbes ont reçu des montants similaires, entre 26,7 millions \$US en Asie-Pacifique et 31,6 millions \$US en Amérique latine et dans les Caraïbes (Figure II.2). L'Europe de l'Est a reçu beaucoup moins de subventions parce qu'il y a moins de pays admissibles aux subventions du Fonds dans cette région. L'Asie-Pacifique a reçu une part plus importante des versements (37 % des montants approuvés) par rapport à l'Afrique (26 %), et à l'Amérique latine et les Caraïbes (23 %).

En plus de fournir des subventions, le Fonds fournit également un soutien aux EAD, à la demande des AND/PF, par le biais de PwC mais défrayé par le Secrétariat. Un soutien similaire a également été fourni par le biais d'autres firmes pour aider les EA à réduire les écarts entre les pays concernant les sauvegardes environnementales et sociales, et l'équité des genres. En ce qui concerne l'aide fournie par PwC, le Fonds a soutenu 26 entités dans 23 pays, pour un total de 915 466 \$US, dont 724 385 \$US (79 %) ont été versés. À compter de 2018, sept dialogues structurés et 13 ateliers ont été ou seront organisés avec l'appui du PPAP, auxquels s'ajoutent 300 000 \$US supplémentaires affectés au développement de plateformes, pour un montant total approuvé de 5,3 millions \$US (Tableau II.2).

Figure II.2 Nombre de subventions approuvées dans le cadre du PPAP, en fonction de la région

Notes : Les chiffres entre parenthèses représentent le nombre de pays dans chaque catégorie ayant reçu une subvention. Les montants versés sont à jour en date du 13 juillet 2018.

Tableau II.2 Résumé des montants approuvés et versés

TYPE DE FINANCEMENT	MONTANT APPROUVÉ (\$US)	MONTANT VERSÉ (\$US)	MONTANT VERSÉ (%)
Subventions aux pays	93 424 727	25 709 469	27,5
Appui fourni par PwC	915 466	724 385	79,1
Dialogues structurés et ateliers	5 362 682	4 728 663	88,2
Total	99 702 875	31 162 517	31,3

Notes : Les montants approuvés sont à jour en date du 15 mai 2018. Les montants versés sont à jour en date du 13 juillet 2018.

III. MÉTHODOLOGIE

L'équipe d'évaluation a développé et utilisé plusieurs approches et outils méthodologiques qui ont axé l'évaluation sur l'utilisation et l'apprentissage et qui ont assuré la participation aux étapes fondamentales du processus afin d'en tirer des conclusions rigoureuses et crédibles. Cette section présente un aperçu de la méthodologie utilisée dans cette évaluation et introduit la base de données de l'UEI. La méthodologie complète est présentée dans l'Appendice III.

A. UTILISATION ET PARTICIPATION

Lors de la phase préparatoire de cette évaluation, les membres de l'équipe d'évaluation se sont rencontrés à Songdo, en République de Corée, pour définir leur approche. L'équipe d'évaluation a rencontré du personnel de différentes unités au sein du Fonds ainsi que d'autres parties prenantes importantes. Ces premières réunions et consultations ont été menées dans le but d'informer l'équipe des objectifs de cette évaluation, de mettre en évidence les priorités et les aspirations des parties prenantes, de discuter des approches méthodologiques et des méthodes d'échantillonnage, et de formuler les questions figurant dans la matrice d'évaluation (voir l'Appendice III).

Une revue préliminaire de documents et du portfolio de projets a été réalisée pour déterminer les documents et les données disponibles pour mener cette étude. Cette revue documentaire a été essentielle pour choisir l'échantillon des pays dans lesquels les missions ont été effectuées. Pendant l'évaluation, l'équipe d'évaluation s'est rencontrée à plusieurs reprises, notamment lors du dialogue structuré d'Asie, de l'évènement des EAD à Songdo, de la RC20, du dialogue structuré du Pacifique, et du dialogue structuré d'Europe de l'Est et d'Asie centrale. L'équipe s'est également réunie

chaque semaine dans une salle de réunion virtuelle.

B. ÉVALUATION FONDÉE SUR LA THÉORIE

L'approche adoptée pour cette évaluation a été celle d'une évaluation axée sur la théorie. Il s'agit de reconstruire et de tester une première version (version 1) d'une théorie du changement pour le PPAP développée par l'équipe d'évaluation et inspirée en partie par des versions préliminaires de la théorie du changement créées par la DPP et le BGP. La version 1 de la théorie du changement a orienté la collecte de données dans le cadre de cette évaluation.

L'équipe d'évaluation a proposé une version révisée de la théorie du changement en fonction de son analyse globale des données recueillies qui inclut les activités, les résultats attendus, les impacts et les liens de causalité. Cette version de la théorie du changement (version 2) propose une meilleure compréhension du rationnel du PPAP, qui est cohérent avec les observations dans le domaine. L'Appendice V détaille le processus de conception et d'évaluation de la version 1 de la théorie du changement et présente la nouvelle version proposée, qui est également une théorie de mise en œuvre. Dans cette version de la théorie du changement, certains liens de causalité ont fait l'objet d'une attention particulière, car ils correspondent à des besoins d'apprentissage essentiels ou qui représentent des défis potentiels pour le PPAP. Les liens de causalité et les principaux besoins d'apprentissage sont présentés dans le Tableau III.1 (les expressions « liens de causalité » et « relations de causalité » sont utilisées indifféremment dans ce document).

Ces liens de causalité ont été soumis à des tests de *process tracing* (voir la section « Méthodes » ci-dessous et le Tableau III.2) qui ont aidé l'équipe d'évaluation à évaluer la

force des liens de causalité observés dans les études de cas de cette étude. En examinant l'information recueillie dans les études de cas, l'équipe d'évaluation a été en mesure de tirer

des leçons sur l'efficacité du PPAP. La méthodologie complète des tests de *process tracing* utilisés dans cette évaluation est détaillée dans l'Appendice III.

Tableau III.1 Relations de cause à effet essentielles et besoins d'apprentissage fondamentaux pour le PPAP

BESOIN	RELATIONS CRUCIALES DE CAUSE À EFFET ET BESOINS D'APPRENTISSAGE DU PPAP
N1	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF de gérer des mécanismes de coordination intragouvernementale efficaces, y compris la mise en place de la procédure de non-objection.
N2	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF d'impliquer efficacement les parties prenantes dans les processus de consultation, y compris dans la préparation de programmes nationaux cohérents.
N3	Mesure dans laquelle l'assistance technique à la préparation a permis aux candidats d'obtenir l'attestation pour devenir des EAD.
N4	Mesure dans laquelle les événements et les processus de partage d'information et d'expérience ont contribué à la capacité des pays et des EAD à interagir efficacement avec le Fonds.
N5	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux pays de développer des PNA fondés sur les stratégies et les plans nationaux déjà existants.
N6	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF et aux EA de développer des notes conceptuelles et des propositions de projet pour accéder au financement climatique qui répond aux priorités importantes incluses dans les programmes nationaux.
N7	Mesure dans laquelle l'engagement du secteur privé dans les processus de consultation des pays a contribué à favoriser un environnement propice aux investissements du secteur privé.

C. MÉTHODES

Cette évaluation a utilisé des méthodes de collecte des données qualitatives et quantitatives, a créé des ensembles de données et a procédé à l'analyse de ces données. Les données utilisées provenaient de sources primaires et secondaires, telles que des documents de programmes, de politiques et de projets, ainsi que d'un examen de la base de données, de sondages en ligne à l'intention des AND/PF, auxquels 40 ont répondu, de 362 entrevues et groupes de discussion auprès d'informateurs, et d'une série d'études de cas qui ont été sélectionnées expressément pour fournir à l'équipe d'évaluation un aperçu de la mise en œuvre et

des structures dans les pays. Antigua-et-Barbuda, le Bangladesh, Haïti (virtuellement), le Kenya, la Mongolie, la Namibie, le Paraguay, le Sénégal et le Vanuatu sont les pays qui ont fait partie des études de cas. L'équipe d'évaluation a également procédé à une analyse chronologique des délais de traitement des demandes de subvention, ainsi qu'à des analyses comparatives et à des méta-analyses. Le partage d'information s'est déroulé en personne à l'aide de présentations lors d'événements et de webinaires. Chaque question d'évaluation a donc été abordée à l'aide de toutes les sources d'information pertinentes, de manière à maximiser la triangulation (détaillée dans le Tableau III.2).

Tableau III.2 *Survol des méthodes de l'évaluation*

MÉTHODES	DESCRIPTION
Lancement et planification	
Réunions de lancement et revue documentaire	Plusieurs réunions ont été organisées avec 15 parties prenantes du Secrétariat, notamment avec la directrice générale, le directeur général adjoint et le personnel de la DPP, du BGP, de la Division de l'atténuation et de l'adaptation (DAA), du Mécanisme en faveur du secteur privé (MFSP), de l'audit interne et du Bureau de la gestion des risques et de la conformité (BGRC). Trois membres de l'équipe d'évaluation ont participé à une présentation sur la Plateforme d'action directe pour le climat et deux membres de l'équipe d'évaluation ont participé aux quatre jours du dialogue structuré d'Asie dans le cadre de la phase préliminaire.
Matrice d'évaluation	Développée par les membres de l'équipe d'évaluation, la matrice d'évaluation est fondée sur le mandat de cette évaluation et s'est avérée être un outil fondamental.
Méthodes d'échantillonnage	L'échantillonnage des parties prenantes était raisonné. L'équipe d'évaluation a contacté directement le Conseil, les membres du Groupe de travail sur la préparation (GTP), la direction du Secrétariat, les conseillers régionaux, les AND/PF, les entités accréditées internationales (EAI), les EAD, les partenaires d'exécution, les parties prenantes dans les pays et les acteurs externes informés (par exemple, la CCNUCC, le FEM, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), etc.). De même, l'échantillonnage des pays était raisonné et axé sur la diversité plutôt que sur la représentativité.
Collecte et gestion des données	
Base de données de l'UEI	L'UEI a développé et compilé une base de données quantitative des projets du PPAP qui a nécessité la saisie manuelle des données de toutes les propositions de projets ainsi que des ajustements qui ont été apportés grâce aux consultations, à la revue documentaire et à de la triangulation supplémentaire. Les analyses de la base de données ont été effectuées à l'aide du langage de programmation R. Les scripts ont été développés de manière à pouvoir reproduire les résultats et à permettre le développement continu de la base de données.
Collecte et gestion des données	Les données qualitatives recueillies des entrevues, des groupes de discussion et des ateliers ont été codées à l'aide du logiciel de gestion de données Dedoose. Les notes de la revue documentaire ont été intégrées dans ces données en temps réel.
Revue documentaire	Une revue documentaire approfondie utilisant plusieurs sources a permis d'éclairer chaque élément de la méthodologie utilisée dans cette évaluation. Ces documents comprenaient des documents de programmes spécifiques au Fonds, des documents de processus relatifs au PPAP, ainsi qu'une gamme de documents de stratégies et de documents nationaux. La revue documentaire a accordé une attention particulière à la documentation et aux décisions du Conseil en tant que moyen pour déterminer le contexte de l'évaluation, les progrès réalisés par le PPAP, le formulaire de demande du PPAP, et a évalué des documents d'orientation préparés par le Secrétariat.
Entrevues avec les parties prenantes	Au cours de cette étape, l'équipe d'évaluation a planifié et mené une série d'entrevues avec des parties prenantes sélectionnées de haut niveau qui étaient bien placées pour répondre aux questions de cette évaluation. Un total de 362 entrevues ont été menées. Les personnes interrogées étaient du personnel du Secrétariat, des membres du Conseil, des membres suppléants du Conseil, des conseillers régionaux, des experts et des organisations internationales, et plusieurs parties prenantes dans les pays, y compris des représentants des organisations de la société civile.
Participation à l'atelier des EAD	Au cours de la semaine du 28 mai au 1 ^{er} juin 2018, l'équipe d'évaluation a participé à un atelier des EAD organisé au siège social du Fonds à Songdo. Cet atelier était l'occasion pour l'équipe d'évaluation d'interagir directement avec les représentants des EAD par le biais d'un groupe de discussion, ainsi que de manière informelle.
Mission sur le terrain dans un pays ciblé— Essai pilote	Immédiatement après la phase préliminaire, l'équipe d'évaluation a effectué une mission sur le terrain dans un pays ciblé, la Mongolie. Le but de cette mission était de tester sur le terrain la matrice d'évaluation et l'approche de <i>process tracing</i> utilisée dans cette évaluation. Ceci a éclairé l'analyse rétrospective de la théorie du changement et l'approche pour les huit missions d'évaluation subséquentes sur le terrain, et a aidé l'équipe à affiner la méthodologie et le plan de travail de manière générale.

MÉTHODES	DESCRIPTION
Visites sur le terrain	Des visites sur le terrain ont été entreprises conjointement par l'équipe d'évaluation (composée du personnel d'Universalis et de l'UEI) dans huit autres pays (Antigua-et-Barbuda, le Bangladesh, Haïti (virtuellement), le Kenya, la Namibie, le Paraguay, le Sénégal et le Vanuatu), où des entrevues et des groupes de discussion ont été organisés. Les données recueillies au cours de cette étape ont été utilisées pour tester la théorie du changement à l'aide de tests de <i>process tracing</i> et pour répondre aux questions de la matrice d'évaluation. Des études de cas ont été développées pour chacun des pays visités dans le cadre de cette évaluation.
Sondage en ligne	Deux sondages en ligne distincts ont été envoyés à des AND/PF et des EAD. Sur les 148 pays admissibles au soutien du PPAP, le premier sondage a reçu 40 réponses des AND/PF, représentant 38 pays distincts. Le sondage a eu un taux de réponse de 25 %. Le deuxième sondage, destiné aux EAD, a eu un taux de réponse très faible; à peine sept entités ont répondu à l'appel. Il n'a donc pas été utilisé dans l'évaluation.
Analyse comparative et méta-analyse	Une méta-analyse a été menée pour comparer le PPAP à des programmes similaires offerts par d'autres organisations œuvrant dans la lutte aux changements climatiques. L'objectif était de le comparer à ces programmes et à leurs activités de préparation afin d'identifier leurs similitudes et leurs différences avec le PPAP. La méta-analyse comprenait (i) un aperçu des principales caractéristiques des autres programmes; (ii) les conclusions des rapports d'évaluation pertinents dans la mesure où ceux-ci sont accessibles; et (iii) des consultations avec le personnel responsable dans chacune de ces organisations.
Analyse et communication de l'information	
Analyse et synthèse des données	L'équipe d'évaluation a analysé et synthétisé les données à l'aide d'une technique de triangulation de toutes les sources d'information.

D. BASE DE DONNÉES DE L'UEI

L'équipe d'évaluation a développé et compilé une base de données qui a nécessité la collecte de données propres au PPAP et qui ont ensuite été entrées manuellement et compilées par l'UEI dans un tableur. Il s'agit de la principale source d'information permettant d'évaluer de manière exhaustive le portfolio du PPAP. Ces données consistent d'information qualitative et quantitative extraite manuellement des propositions de financement, des rapports d'avancement et d'autres plateformes d'entreposage de données propres au Fonds, telles que le site web du GCF, SharePoint, un système de gestion de portfolio intégré, FLUXX et les portails des pays. L'ensemble de données a ensuite été authentifié à l'aide de consultations, de registres de courriels et de conversations individuelles tenues avec le personnel du Fonds, et comparé aux données des différentes unités du Fonds, notamment la DAA, la DPP, le BGP et le Bureau des finances.

Le site web du Fonds et SharePoint ont fourni de l'information sur les propositions de préparation soumises par les AND/PF, qui a été entrée manuellement dans la base de données. Les dates nécessaires à l'analyse chronologique et les numéros d'identification des propositions ont été extraits du système de gestion de portfolio intégré et de FLUXX, tandis que le portail des pays était la principale source d'information fournissant les coordonnées des AND/PF utilisées pour la triangulation et la vérification des données, ainsi que pour coordonner les missions sur le terrain tout au long de l'évaluation. Toutes les informations ont été vérifiées deux fois et certaines données ont été entrées aléatoirement deux fois afin d'assurer l'exactitude des données saisies. Les données incohérentes ont été vérifiées et corrigées après que l'équipe d'évaluation ait discuté avec le personnel concerné du Secrétariat. Tout ceci a pris environ cinq mois à l'UEI à compléter (sans compter le temps requis des analyses). Ceci a nécessité un effort important de la part de deux stagiaires travaillant à temps plein pendant quatre mois pour

compiler et vérifier les informations tout en étant supervisés par le personnel de l'UEI. Le nettoyage, le développement des protocoles et des dictionnaires de mots-clés, les mises à jour, les revérifications et les analyses ont également nécessité deux consultants et du personnel de l'UEI.

En date du 13 juillet 2018, 165 demandes approuvées du PPAP avaient été entrées dans la base de données, sans inclure l'information sur les dialogues structurés, les ateliers des EAD ou l'assistance technique fournie par PwC pour l'attestation des entités régionales, nationales et sous-nationales choisies. Les 165 demandes approuvées concernent 109 pays répartis dans quatre régions : l'Afrique (42 pays), l'Asie-Pacifique (31 pays), l'Amérique latine et les Caraïbes (27 pays), et l'Europe de l'Est (9 pays). Elles sont aussi catégorisées dans des groupes de pays, tels que les PMA (44 subventions), les PEID (32 subventions), les PMA et les PEID (9 subventions), et les « autres » pays (80 subventions).

La base de données était essentielle aux nombreuses analyses effectuées tout au long de cette évaluation. Elle comprend à la fois de l'information qualitative et quantitative provenant des propositions. L'information qualitative relative à l'objectif des critères de révision du PPAP et du Fonds a été analysée à l'aide des mots-clés des propositions. Plusieurs mots-clés concernaient le renforcement des capacités, l'implication des parties prenantes et du secteur privé, le renforcement de la prise en charge par les pays, les PNA, les stratégies et les plans nationaux, les impacts des changements climatiques et les vulnérabilités, la théorie du changement et l'information sur les cadres logiques, et l'équité des genres. Les données ont été analysées à différents niveaux d'agrégation (par exemple, par subvention, par pays, par région et par catégorie de pays). Des analyses des montants des subventions approuvées et versées et des calculs date-heure ont été effectués de manière similaire à différents niveaux d'agrégation.

IV. PERTINENCE ET COHÉRENCE

A. PERTINENCE

La pertinence est la mesure dans laquelle les objectifs et la conception du PPAP sont compatibles avec les exigences et les besoins des pays bénéficiaires, les priorités globales, et les politiques des partenaires et des donateurs.¹⁴ En conséquence, l'évaluation a évalué la pertinence du PPAP selon les trois dimensions suivantes :

- La pertinence du PPAP par rapport au GCF, à la CCNUCC et à l'ensemble de la communauté luttant contre les changements climatiques;
- La pertinence du PPAP par rapport à d'autres fonds mondiaux qui financent la lutte aux changements climatiques;
- La pertinence du PPAP par rapport aux pays bénéficiaires.

Pertinence du PPAP par rapport au GCF, à la CCNUCC et à la communauté mondiale luttant contre les changements climatiques

Les objectifs, la conception et les activités du PPAP sont bien alignés sur les objectifs de la CCNUCC, du GCF, des ODD et de l'Accord de Paris. En particulier, les activités du PPAP mettent fortement l'accent sur une approche pilotée et assumée par les pays bénéficiaires pour leur fournir un financement climatique en :

- Renforçant leur AND/PF pour qu'ils dirigent des mécanismes de coordination intragouvernementale efficaces.
- Développant une procédure de non-objection légitime et transparente.

- Impliquant efficacement les parties prenantes (y compris les organisations de la société civile et le secteur privé) à la préparation de programmes cohérents.
- Soutenant le processus d'attestation et le renforcement des capacités des EAD.
- Développant des PNA ou d'autres processus de planification de l'adaptation.

Les activités du PPAP reposent davantage sur les processus plutôt que sur les structures, c'est-à-dire sur le renforcement des processus organisationnels et le développement des capacités des ressources humaines plutôt que sur, par exemple, la promotion des énergies renouvelables et des technologies écoénergétiques. Il s'agit d'une approche appropriée car les changements climatiques sont également un enjeu de développement transversal. Pour lutter efficacement contre les changements climatiques, une action collective est nécessaire, non seulement à l'échelle mondiale, mais également à l'échelle des pays, qui implique toutes les parties prenantes dans le développement, la mise en œuvre et le suivi des programmes, des PNA et des notes conceptuelles qui dirigent la préparation des projets financés par le Fonds.

À cette étape du PPAP, l'évaluation a révélé que les activités de ce dernier ne contribuent pas encore à la mise en place de politiques nationales et de cadres organisationnels qui améliorent l'environnement incitatif permettant au secteur privé (y compris les ménages) d'investir dans des projets environnementaux résilients aux changements climatiques et à faibles émissions de GES. Ce genre de développement prend un certain temps avant de se concrétiser et le PPAP en est encore à ses balbutiements à cet égard.

¹⁴ D'après le glossaire des termes utilisés dans le domaine de l'évaluation de l'aide au développement de l'OCDE.

Cependant, l'équipe d'évaluation a découvert certaines subventions du PPAP qui contribuaient à la préparation de propositions de projets visant à faciliter le financement environnemental (des investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique), ou à encourager la production d'énergie renouvelable (solaire et éolienne), mais ces projets en étaient juste à l'étape de la proposition ou de la préparation.

La répartition des subventions du PPAP est bien alignée sur les exigences de l'Instrument de gouvernance du Fonds et sur l'Accord de Paris concernant les pays en développement particulièrement vulnérables aux changements climatiques. Le Conseil a décidé, lors de la RC08 tenue en octobre 2014, que tous les pays en développement auront accès à un soutien de préparation avec au moins 50 % du financement alloué aux pays particulièrement vulnérables, notamment les PEID, les PMA et les pays africains. Il est important de réitérer que 65 % des montants approuvés et 63 % des montants versés ont jusqu'à présent été alloués à des pays faisant partie de ces catégories.

Pertinence du PPAP par rapport à d'autres fonds mondiaux qui financent la lutte aux changements climatiques

Le GCF opère dans un environnement composé de plusieurs fonds mondiaux, régionaux, multilatéraux et bilatéraux dédiés à la lutte aux changements climatiques, chacun ayant ses propres objectifs et caractéristiques en ce qui concerne la portée, l'échelle, les mécanismes de gouvernance, les mécanismes de financement et les processus organisationnels.¹⁵ Cette évaluation a mené une méta-analyse des activités de préparation de six de ces fonds mondiaux afin de comparer le PPAP avec des activités similaires entreprises par d'autres fonds mondiaux. Cette comparaison démontre que,

dans sa conception, le PPAP a soutenu des activités de préparation plus vastes et plus ambitieuses que les autres fonds, ce qui correspond à l'ambition du GCF dans son ensemble (voir le Tableau IV.1 et l'Appendice VIII pour plus de détails).

Comme le PPAP, la plupart de ces fonds organisent des ateliers et des dialogues afin de partager de l'information et de l'expérience concernant les programmes des pays bénéficiaires. Le FEM, par exemple, dans le cadre de son programme d'aide aux pays mis en place en 2002, organise des ateliers pour les 18 pays qu'il dessert afin de renforcer les capacités de ses PF, des PF de la CCNUCC et des représentants de la société civile. Le Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal (FMPM) est le seul fonds qui finance des projets de renforcement organisationnel visant à renforcer les capacités de ses PF nationaux (dans son cas, les unités nationales d'ozone des pays).

Tous les fonds ont leurs propres EA équivalentes à celles du GCF qui mettent en œuvre des projets d'investissement et des activités de préparation, mais le Fonds d'adaptation au changement climatique (plus communément connu sous le nom de Fonds d'adaptation (FA)) est le seul fonds à soutenir des activités de préparation pour faciliter le processus d'attestation des EAD, comme le fait le PPAP avec l'implication de certaines entreprises, comme PwC. Le GCF a suivi l'exemple du FA, qui a été l'un des pionniers de l'accès direct au financement climatique. Ils sont maintenant les deux seuls fonds offrant des possibilités illimitées aux organisations admissibles de demander une attestation pour préparer, soumettre et mettre en œuvre des projets d'investissement. Le GCF a donc accrédité le plus d'entités (59, dont 32 EAD régionales ou nationales) à différents niveaux d'attestation en date du 30 juin 2018, suivi par le FA (46), le FEM (18),

¹⁵ Par exemple, l'Australie a récemment fait des investissements importants dans des pays du Pacifique et des PEID pour lutter contre les changements

climatiques, notamment en fournissant un soutien à la préparation. Une vue d'ensemble est accessible [ici](#) et [ici](#) (en anglais).

les Fonds d'investissement climatique (FIC) (5), le FMPM (quatre agences internationales et plusieurs agences bilatérales) et le Fonds de

partenariat pour le carbone forestier (FCPF) (3).

Tableau IV.1 Activités de préparation soutenues par le GCF et d'autres fonds luttant contre les changements climatiques

ACTIVITÉS APPUYÉES PAR LE PPAP*	GCF	FEM+	FMPM	FA	FIC	FCPF
Développer et renforcer les capacités des AND, y compris la procédure de non-objection.	√		√			
Développer des cadres stratégiques pour interagir avec le GCF, y compris préparer des programmes nationaux.	√	√	√		√	√
Développer des programmes et des propositions de projets.	√	√			√	√
Appuyer le processus d'attestation des EAD, y compris le soutien des EAD déjà accréditées afin de promouvoir leur statut.	√			√		
Planifier l'adaptation.	√	√			√	
Partager l'information, principalement par le biais de dialogues structurés régionaux et des EAD.	√	√	√		√	√

Notes : FEM+ : Fonds pour l'environnement mondial en plus du Fonds des pays les moins développés pour les changements climatiques et du Fonds spécial pour les changements climatiques, gérés par le FEM; FMPM : Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal; FA : Fonds d'adaptation; FIC : Fonds d'investissement climatique; FCPF : Fonds de partenariat pour le carbone forestier. *L'activité « développer des programmes et des propositions de projets » était considérée comme une activité séparée du PPAP pendant les trois premières années du Programme, mais elle a été incluse dans la dernière version du guide du PPAP.

Le PPAP est le seul programme qui permet aux entités non accréditées d'être des partenaires d'exécution. Lorsque le partenaire d'exécution n'est pas une EA, le Fonds exige que celui-ci remplisse un questionnaire d'évaluation de la capacité de gestion financière et fournisse des documents justificatifs démontrant sa capacité à gérer efficacement ses finances. Le Fonds a également conclu un accord-cadre avec sept organisations internationales et régionales, qu'elles soient accréditées ou non, qui jouent le rôle de partenaire d'exécution dans plusieurs pays pour faciliter une mise en œuvre plus efficace en rationalisant le traitement juridique, le suivi, la communication des résultats et les versements du financement. En date du 15 mai 2018, sur les 165 subventions approuvées dans le cadre du PPAP, la majorité des subventions (89 des 165 subventions) était mise en œuvre par des partenaires d'exécution qui disposent

désormais d'accords-cadres avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (30 subventions), le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) (22 subventions), la GIZ (10 subventions), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (ONUAA) (9 subventions), le Global Green Growth Institute (8 subventions), la Corporación Andina de Fomento (6 subventions) et le Centre de la Communauté des Caraïbes sur les changements climatiques (CCCCC) (4 subventions).¹⁶

Comme le PPAP, les deux fonds d'adaptation au climat administrés par le FEM, soit le Fonds des pays les moins développés pour les changements climatiques et le Fonds spécial pour les changements climatiques, soutiennent également la planification de l'adaptation. Ces deux fonds ont été créés en

¹⁶ Un petit nombre (sept) de ces projets a commencé à être mis en œuvre avant que les partenaires d'exécution

formalisent réellement leurs accords-cadres avec le Fonds.

2001 car le principal fonds de placement du FEM se limite à financer principalement des activités d'atténuation. L'un des trois fonds du FIC, soit le Programme pilote pour la résilience au climat, soutient également la planification de l'adaptation, dans lequel les pays préparent des plans d'investissement nationaux qui incluent un portfolio de projets avant que les projets soient préparés et mis en œuvre.

Le FCPF et le FMPM sont les deux seuls fonds dont les programmes de préparation sont conçus pour aider les pays à mettre en place des mécanismes organisationnels leur permettant d'évaluer les résultats de leurs projets d'investissement subséquents par rapport à des objectifs mesurables. En d'autres termes, le FCPF aide les pays à mettre en place un système national de suivi, de mesure et de vérification capable de superviser les changements de la couverture forestière et de l'entreposage de carbone forestier, afin de leur permettre de vendre des crédits carbone. Le FMPM, quant à lui, aide les pays en développement à respecter les délais de conformité fixés par le Protocole de Montréal. Ceci laisse à penser que les activités futures du PPAP pourraient aider les pays, en collaboration avec la CCNUCC et le FEM, à mettre en place des structures organisationnelles permettant de mesurer avec précision et transparence les progrès accomplis dans la réalisation des Contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) de l'Accord de Paris.

En effet, les pays en développement signataires de l'Accord de Paris ont déjà convenu de rapporter périodiquement leurs progrès en ce qui concerne leurs CPDN. C'est la première fois que ces pays acceptent de telles obligations dans un accord ou un protocole sur les changements climatiques. L'Accord de Paris a également demandé au FEM de créer et de gérer un fonds pour l'Initiative de renforcement des capacités

pour la transparence (IRCT) afin d'aider les pays en développement à se doter d'outils, de formation et d'assistance leur permettant de satisfaire aux exigences de transparence de l'Accord de Paris, ainsi que de mesurer avec une plus grande précision leurs émissions de GES (Accord de Paris, paragraphes 85 à 89). Ensuite, le Conseil d'administration du FEM a approuvé la création du fonds de placement de l'IRCT lors de sa 50^e réunion en juin 2016. Le fonds est devenu opérationnel en novembre 2016; 11 donateurs ont annoncé une contribution de plus de 50 millions \$US au fonds, et le Kenya, le Costa Rica et l'Afrique du Sud étaient les pays bénéficiaires des trois premiers projets approuvés. Cependant, les besoins des pays en développement à cet égard dépasseront probablement la capacité et les ressources d'un seul fonds (notamment celui de l'IRCT) pour les satisfaire.

Pertinence du PPAP par rapport aux pays bénéficiaires

Si les pays admissibles veulent recevoir un soutien financier du Fonds, les dialogues structurés et les autres activités du PPAP les informent des caractéristiques distinctives du Fonds, notamment concernant le cycle des projets qu'il finance (Encadré 1).

Après avoir collaboré avec d'autres fonds mondiaux climatiques au fil des ans et après avoir bénéficié de leurs activités de préparation, la plupart des pays en développement ont déjà une certaine capacité intrinsèque pour interagir avec le Fonds. La participation des pays au PPAP est volontaire. Les pays ne sont pas obligés de recevoir un soutien de préparation avant de travailler avec les EA pour préparer des propositions de projets à soumettre au Fonds, par exemple. En effet, en date du 30 juin 2018, le Conseil avait approuvé 76 projets dans 79 pays.¹⁷ Certains pays et certaines EA ont sans aucun doute bénéficié de leur participation à des dialogues

¹⁷ Deux de ces projets se sont chevauchés au cours de l'évaluation.

structurés régionaux et aux dialogues des EAD, mais la plupart des projets financés ont été préparés à court terme sans bénéficiaire d'une subvention de préparation. En date du 9 août 2018, seulement huit pays avaient achevé la préparation de leur programme

national avec une subvention du PPAP. Néanmoins, à long terme, il est clair que le Fonds et les pays admissibles ont besoin de s'entendre sur leurs engagements, en tenant compte des caractéristiques distinctives du Fonds.

Encadré 1 *Caractéristiques distinctives du cycle des projets financés par le Fonds*

Le cycle des projets du Fonds a les caractéristiques distinctives ci-dessous (décrites plus en détail dans l'Appendice VIII).

Le Conseil approuve les projets financés à l'étape de la préparation complète, contrairement au Conseil du FEM, par exemple, qui approuve les projets à l'étape de la conception.

Semblable au FA, la préparation d'une note conceptuelle est actuellement volontaire. Les EA peuvent soumettre une proposition complète ainsi que la lettre de non-objection de l'AND/PF sans soumettre au préalable une note conceptuelle au Fonds pour avoir ses commentaires.

Une fois qu'un projet est approuvé, un contrat, surnommé un accord d'activités financées pour une subvention, un prêt, un apport en capital ou une garantie, est conclu entre le Secrétariat et l'EA, et non pas entre l'EA et le gouvernement du pays bénéficiaire (pour les projets du secteur public). Dès que le contrat entre en vigueur, le Secrétariat verse les fonds à l'EA et non pas au gouvernement, à moins que l'EA soit un organisme gouvernemental.

Entre temps, le Fonds met également l'accent sur la collaboration avec le secteur privé. En date du 30 avril 2018, 41 % des engagements financiers du Fonds provenaient du MFSP.

Tous les fonds comparés dans cette évaluation, à l'exception du FMPM, fournissent du financement aux EA pour préparer les projets financés, quel que soit le type d'entité (soit internationale ou à accès direct), mais le Fonds privilégie les EAD pour le financement de préparation de projets.

Les demandes qu'ont faites les pays et les EAD potentielles dans le cadre du PPAP démontrent qu'il est très pertinent. À date, les trois quarts des pays admissibles ont été approuvés pour une subvention dans le cadre du PPAP. En date du 10 juillet 2018, le Secrétariat avait approuvé 197 subventions dans 113 pays, y compris 26 entités qui reçoivent de l'assistance technique de PwC pour devenir des EAD.¹⁸ Ceci représente 76 % des pays admissibles à recevoir une telle

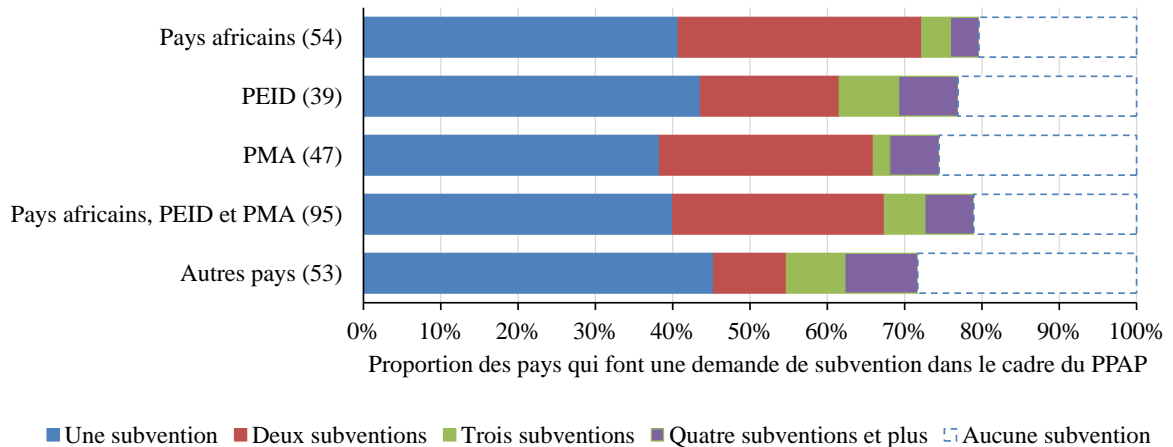
subvention. Cette demande de l'appui du PPAP a été assez uniforme dans les différentes catégories de pays : 30 des 39 PEID (77 %), 35 des 47 PMA (74 %), 43 des 54 pays africains (80 %) et 38 des 53 « autres » pays (72 %) (Figure IV.1).

Proportionnellement, les demandes ont été plus abondantes en Europe de l'Est, et en Amérique latine et aux Caraïbes, par rapport à l'Afrique et à l'Asie-Pacifique (Figure IV.2).

¹⁸ Six subventions ont été approuvées entre le 15 mai 2018 et le 13 juillet 2018, ce qui porte à 197 le nombre total de subventions, y compris pour l'assistance de PwC, dans 113 pays. Au dernier décompte, 11 pays n'avaient que des projets financés, tandis que 45 pays n'avaient reçu que le soutien du PPAP et n'avaient

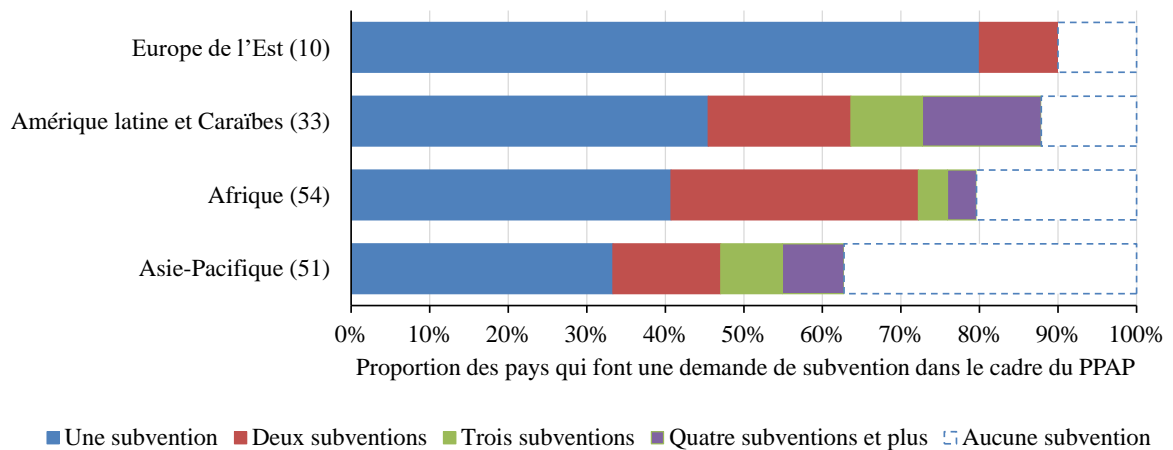
aucun projet financé. Il y a 68 pays qui reçoivent un soutien du PPAP et qui ont des projets financés, alors que 24 pays n'ont ni l'un ni l'autre. En d'autres mots, 113 pays bénéficient d'un soutien du PPAP et 79 pays bénéficient de projets financés.

Figure IV.1 Proportion des pays admissibles qui reçoivent des subventions du PPAP, en fonction de la catégorie des pays



Notes : Le nombre entre parenthèses représente le nombre de pays admissibles dans chaque catégorie.

Figure IV.2 Proportion des pays admissibles qui reçoivent des subventions du PPAP, en fonction de la région



Notes : Le nombre entre parenthèses représente le nombre de pays admissibles dans chaque catégorie.

Perceptions des pays : D'après les résultats du sondage et des visites sur le terrain, les AND/PF et d'autres représentants des pays ont perçu leur implication dans la préparation comme le début d'un engagement à long terme avec le Fonds et un portfolio de projets futurs soutenus par le Fonds, même s'ils ont déjà soumis des propositions et reçu l'approbation pour certains projets. En effet, ils considèrent le Fonds comme étant le plus grand contributeur de financement climatique dans les pays en développement et les ressources financières additionnelles provenant du Fonds comme une occasion de répondre à d'autres préoccupations environnementales, pourvu qu'il y ait un aspect climatique important (comme la

foresterie, par exemple). Ils ne pensaient pas que le financement du Fonds remplacerait d'autres priorités environnementales. Les répondants ont estimé que le Fonds aiderait aussi les pays à aborder d'autres priorités environnementales.

Pays qui participent peu au PPAP

Certains pays admissibles à recevoir un soutien du PPAP ne l'ont toujours pas demandé ou reçu. Trente-cinq des 148 pays admissibles ne disposent pas d'une subvention approuvée du PPAP. Dix-neuf autres pays disposent d'une subvention approuvée, mais n'ont pas encore reçu de versement. Neuf des 19 pays qui n'ont

toujours pas reçu de versement ont néanmoins reçu l'approbation du Conseil pour un projet financé.¹⁹ À l'inverse, d'autres pays, comme le Honduras, la Jamaïque, le Laos, les Seychelles, l'Uruguay et le Zimbabwe, ont reçu trois ou quatre approbations de subvention et de versement, mais n'ont pas encore reçu l'approbation pour un seul projet financé. Vingt-trois pays n'ont pas encore reçu d'approbation pour une subvention du PPAP ou pour un projet financé (voir le Tableau 18 dans l'Appendice VII pour plus de détails). Les pays qui ne participent pas, ceux qui participent tard et ceux qui participent peu constituent un groupe hétérogène de pays. Différents facteurs expliquent le fait que ces pays s'impliquent moins dans le PPAP par rapport à d'autres. Voici des explications possibles :

- Les pays riches en ressources pétrolières, tels que l'Angola, Bahreïn, le Koweït et le Turkménistan, ne sont probablement pas très intéressés par le PPAP et considèrent peut-être que les montants limités accessibles dans le cadre du PPAP sont insuffisants pour stimuler leur intérêt.
- Les pays touchés par des conflits sociopolitiques, tels que l'Afghanistan, l'Iraq, le Liban, la Somalie, le Soudan du Sud, la Syrie et le Yémen, ont probablement d'autres priorités immédiates à gérer, même si certains d'entre eux ont manifesté leur intérêt lors des récents dialogues structurés.²⁰ De plus, les pays en situation de conflit ont plus de difficulté que les autres à trouver des partenaires d'exécution. Il en est de même pour les pays ayant une économie modeste.
- La Chine n'a pas demandé le soutien du PPAP mais a travaillé sur un très grand projet financé avec la Banque asiatique de développement. Deux autres grands

pays, soit le Brésil et l'Indonésie, ont développé leurs stratégies nationales sans l'assistance du PPAP et ont donc un engagement limité avec ce dernier, mais ils ont plusieurs projets financés, soit approuvés ou en préparation.

- Les pays à revenu moyen supérieur, comme la Malaisie et l'Afrique du Sud, et les pays à revenu élevé, comme Singapour, ont leurs propres raisons pour ne s'impliquer que modestement dans le Programme. La Malaisie a un programme national pour les énergies renouvelables, mais elle n'a reçu qu'une seule subvention récemment dans le cadre du PPAP et n'a qu'un seul projet en préparation. L'Afrique du Sud a une politique nationale de lutte contre les changements climatiques depuis 2011 et un vaste portfolio de projets, mais ne dispose que d'une seule subvention du PPAP récente et d'un projet financé approuvé pour lequel le versement n'a pas encore été effectué. Singapour est également à une étape avancée de planification contre les changements climatiques et n'a pas besoin d'aide pour financer des activités de préparation.
- Dans des pays comme l'Ouganda et le Zimbabwe, il ne semble pas exister de relation de cause à effet entre l'aide du PPAP et la préparation de propositions de projets financés. Ceci est peut-être dû aux portfolios existants d'autres partenaires de développement qui leur ont permis de sécuriser des projets financés. Le Zimbabwe a plusieurs projets en développement avec différents partenaires, mais aucun lien n'a encore

¹⁹ Certains de ces projets sont mis en œuvre dans plusieurs pays.

²⁰ Par exemple, la Syrie et le Yémen ont soumis des propositions.

été établi avec le soutien à la préparation.²¹

- Dans les PEID et les autres petits pays, les points de contact dans les AND/PF sont souvent des fonctionnaires surchargés, de sorte qu'il leur est très difficile de trouver le temps et la capacité de rédiger leur première proposition de préparation et de trouver un partenaire d'exécution approprié. C'est le cas de Palau, des Îles Salomon et de Tuvalu. Les pays qui ont réussi à surmonter cet obstacle, tels que Kiribati, Nauru, Niue, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Tonga, ont bénéficié de l'aide d'un partenaire de développement ou de leur conseiller régional.
- Les conseillers régionaux et les spécialistes du dialogue collaborent avec les pays ayant des difficultés spécifiques concernant la réglementation fiscale des agences locales, les paiements prescrits, les retards bureaucratiques, les problèmes contractuels et juridiques, les parts de dépenses nationales allouées aux projets, les rivalités organisationnelles et le manque de personnel dans les AND/PF pour surmonter ces obstacles, mais des retards importants sont tout de même survenus.
- Dans plusieurs pays, la valeur du soutien offert dans le cadre du PPAP n'est pas toujours reconnue par toutes les parties prenantes. Les parties prenantes perçoivent souvent les programmes nationaux comme des programmes de lutte aux changements climatiques parmi tant d'autres qui regorgent déjà de nombreuses évaluations et de plans qui, d'après les AND/PF, définissent déjà leurs priorités (par exemple, les

Communications nationales, les Mesures d'atténuation appropriées à l'échelle nationale, les Programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation et les CPDN, en plus des Stratégies nationales de développement durable, etc.). En conséquence, des pays comme les Îles Cook, Fidji, Samoa, les Îles Salomon et les Tuvalu ont concentré leurs efforts sur l'obtention du financement pour leurs projets plutôt que sur l'appui du PPAP.

L'équipe d'évaluation a constaté que les conseillers régionaux et les spécialistes du dialogue dans la DPP communiquent régulièrement avec leurs homologues dans leurs pays désignés et tentent de les encourager à s'engager auprès du Fonds et dans le PPAP. Les dialogues structurés et les ateliers des EAD ont également été des occasions privilégiées pour avoir des discussions bilatérales. Ces efforts ont parfois été bénéfiques à court terme, mais ont pris plus de temps ou n'ont pas encore abouti dans d'autres cas.

Si des approches personnalisées doivent être adoptées par le PPAP, ceci nécessiterait une meilleure compréhension du contexte politique, économique et social de chaque pays afin de pouvoir offrir un appui ciblé, en tenant compte des défis auxquels les pays sont confrontés en intégrant les changements climatiques dans leurs programmes et leurs projets de développement. Ceci peut nécessiter des visites techniques dans des pays qui s'intéressent aux projets transversaux pour les aider à réfléchir à (i) la planification en vue des changements climatiques; (ii) l'intégration du financement climatique dans les cadres de financement nationaux; et (iii) leur engagement avec des parties prenantes. Ces visites pourraient également aider à déterminer les problèmes

²¹ Le Zimbabwe a reçu des versements au titre de deux subventions du PPAP en avril et en mai 2018 (et une troisième en mai 2018). Il a également deux notes conceptuelles en attente de révision datant de septembre 2016 et avril 2017, développées avant d'avoir reçu les

versements du PPAP. L'Ouganda n'a pas de soutien approuvé dans le cadre du PPAP, mais il a trois projets financés par le Fonds et cinq notes conceptuelles en attente de révision.

techniques plus profonds propres à chaque pays, mais elles ne seront pas toujours en mesure de gérer les obstacles politiques et organisationnels. Malgré tous les efforts

déployés par le Fonds, certains pays peuvent simplement choisir de ne pas participer au PPAP, alors que d'autres peuvent en voir l'utilité.

RÉSULTATS PROBANTS

Constat 1 :

La demande envers le soutien du PPAP

s'est avérée être bonne et uniforme parmi les différentes catégories de pays : 76 % des pays admissibles ont jusqu'à présent accédé à certaines des ressources du PPAP. Parmi eux, 80 % étaient des pays africains, 77 % des PEID, 74 % des PMA et 72 % étaient les « autres » pays.

Constat 2 :

Les objectifs, la conception et les activités du PPAP sont bien alignés sur les objectifs

de la CCNUCC, du GCF, des ODD et de l'Accord de Paris. La répartition des subventions approuvées du PPAP est conforme aux priorités du Fonds et de l'Accord de Paris, c'est-à-dire qu'elle cible principalement les pays vulnérables, notamment les PEID, les PMA et les pays africains.

Constat 3 :

Comparé aux programmes d'autres fonds mondiaux voués à la lutte aux changements

climatiques, le PPAP a soutenu un éventail plus vaste et plus ambitieux d'activités de préparation, notamment le renforcement des capacités des AND/PF, le processus d'attestation des EAD et la mise au point des premières propositions de projets.

Constat 4 :

Les dialogues structurés et les autres activités de sensibilisation du PPAP sont conçus pour informer les pays

des caractéristiques distinctives du GCF, y compris le cycle des projets du Fonds, bien qu'ils puissent s'intégrer et mieux s'aligner sur ceux d'autres fonds climatiques.

Constat 5 :

Environ le quart des pays admissibles n'ont pas encore accédé aux subventions du PPAP pour différentes raisons. Si le Fonds veut inciter ces pays à participer activement au PPAP, **il a besoin d'adopter une approche plus adaptée** et d'une meilleure compréhension de leur contexte politique, économique et social.

B. COMPLÉMENTARITÉ ET COHÉRENCE

Dans cette section, nous examinons dans quelle mesure le Fonds a mis au point (i) des méthodes pour améliorer la complémentarité de ses activités avec celles d'autres mécanismes de financement bilatéraux, régionaux et mondiaux, et (ii) des mécanismes appropriés pour promouvoir la cohérence de la programmation à l'échelle nationale (Instrument de gouvernance du GCF, par. 53 et 54). Le Conseil a

officiellement adopté un cadre opérationnel de complémentarité et de cohérence lors de la RC17, tenue en juin 2017, qui repose sur les quatre piliers suivants :

- Pilier I : Discussions au niveau du Conseil sur les ententes entre les différents fonds;
- Pilier II : Amélioration de la complémentarité des activités;
- Pilier III : Promotion de la cohérence au niveau de la programmation des pays;

- Pilier IV : Complémentarité de la prestation du financement climatique à travers un dialogue établi.

Les piliers I et IV ne font pas partie du mandat de cette évaluation. En conséquence, cette évaluation examine la complémentarité et la cohérence en fonction des deux dimensions suivantes :

- Complémentarité, coopération et synergies des activités, en ce qui concerne la préparation et les activités de renforcement des capacités;
- Cohérence et coordination des approches en matière de programmation des pays, de la planification des investissements et du développement du portfolio de projets parmi les différents fonds.

Complémentarité, coopération et synergies des activités

Autres formes de soutien dont bénéficiaient les pays antérieurement : Avant le lancement du Programme de préparation du Fonds en 2014–2015, deux ministères allemands ont commencé à appuyer des activités de préparation au financement climatique destinées aux pays en développement. Le Ministère fédéral de la coopération économique et du développement a lancé son programme de préparation vers la fin de 2012. Mis en œuvre par la GIZ et la Kreditanstalt für Wiederaufbau, ce programme a également reçu un financement de l'Agence des États-Unis pour le développement international et de la République tchèque. Ensuite, le Ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire a lancé son programme de préparation en 2013, qui a été mis en œuvre par le PNUD, le PNUE et le World Resources Institute.

Avant le lancement du PPAP, ces initiatives allemandes ont fourni un appui à cinq pays, soit le Bangladesh, le Kenya, la Mongolie, la

Namibie et le Vanuatu. La GIZ continue de fournir un appui au Bangladesh et au Vanuatu à titre de partenaires d'exécution dans le cadre du PPAP pour renforcer leur AND/PF, et pour la programmation des pays. Dans ces cinq pays, l'appui à la préparation qu'ils ont reçu antérieurement couvrait tous les aspects de ce qui est devenu le PPAP (à l'exception de la planification de l'adaptation) en mettant l'accent sur l'attestation des EAD et le développement de propositions de projets à soumettre au Fonds. Les AND/PF ont confirmé que ce soutien de préparation les avait généralement aidés à devenir des pionniers dans leur interaction avec le Fonds. Au moins un projet financé a été approuvé dans chacun de ces cinq pays. Seul le Kenya ne dispose pas encore d'une subvention approuvée dans le cadre du PPAP, sauf pour la planification de l'adaptation.

Par la suite, le Secrétariat et les partenaires de mise en œuvre de ces deux initiatives allemandes sont parvenus à un accord sur un mécanisme de coordination conjoint en avril 2015 afin de veiller à ce que l'appui de préparation fourni aux pays par tous les partenaires réponde efficacement aux besoins et aux obstacles, et de maximiser la cohérence et les impacts collectifs du soutien à la préparation fourni par tous les partenaires.

Pendant que le financement de préparation des deux ministères allemands diminuait et que le Programme de préparation prenait de l'ampleur, la GIZ, le PNUD et le PNUE ont continué d'apporter leur soutien aux pays en tant que partenaires d'exécution formels. De plus, le Fonds a maintenant conclu un accord-cadre avec la GIZ, le PNUD et le PNUE, ainsi qu'avec la Corporación Andina de Fomento, le CCCCC, l'ONUAA et le Global Green Growth Institute, qui jouent le rôle de partenaires d'exécution dans plusieurs pays pour faciliter une mise en œuvre plus efficace en rationalisant les processus juridiques, le suivi, la reddition de comptes et les versements du financement. Les partenaires d'exécution dotés d'accords-cadres

fournissent également au Fonds des rapports d'avancement semi-annuels sur leur portfolio complet de préparation, plutôt que des rapports d'avancement sur la mise en œuvre des différentes subventions du PPAP.

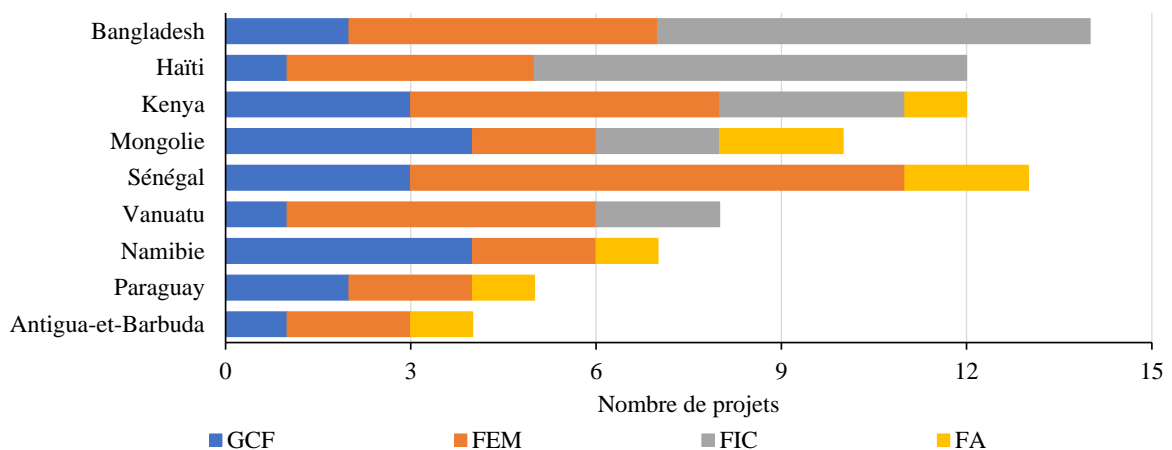
Le Secrétariat du Commonwealth a également mis en œuvre un projet de préparation au financement climatique entre 2015 et 2017 pour les pays du Commonwealth dans le Pacifique et les Caraïbes. Le projet a été implanté pour aider les petits pays vulnérables du Pacifique et des Caraïbes à naviguer dans l'environnement complexe du financement climatique. Des recherches menées en 2013 avaient démontré que plus de 500 mécanismes de financement étaient en place pour lutter contre les changements climatiques (certains utilisaient les instruments existants de l'aide publique au développement, et des fonds privés et publics). Le projet avait comme objectif d'accroître la capacité des plateformes régionales du Pacifique et des Caraïbes afin de faciliter l'accès au financement climatique destiné aux pays vulnérables de ces régions.

Le projet a été mis en œuvre par deux des partenaires régionaux du Secrétariat du

Commonwealth, soit le Secrétariat du Programme régional océanique de l'environnement (PROE) et le CCCCC. Le PROE est également devenu un partenaire d'exécution pour trois subventions du PPAP à Vanuatu, à Niue et aux Îles Marshall, déposées entre octobre 2015 et avril 2017, tandis que le CCCCC est devenu un partenaire d'exécution pour quatre subventions au Guyana, aux Bahamas, à Belize et à Sainte-Lucie, soumises entre octobre 2015 et septembre 2017. Bien qu'il n'y ait jamais eu de relation formelle entre le projet du Commonwealth et le PPAP, la présence de partenaires d'exécution communs a de manière générale amélioré les résultats des deux initiatives.

Pour chacun des neuf pays visités dans le cadre de cette évaluation, l'équipe d'évaluation a documenté l'appui qu'ils reçoivent du FEM, du FA et du FIC, et a consulté les agences d'exécution de ces projets. Les neuf pays ont actuellement entre un et quatre projets avec le GCF et entre deux et huit projets avec le FEM. Six pays ont un ou deux projets avec le FA, et cinq pays ont entre deux et sept projets avec le FIC (Figure IV.3).

Figure IV.3 Nombre de projets financés par le GCF, le FEM, le FIC et le FA dans les neuf pays à l'étude



Source : Ces données ont été compilées à l'aide d'information disponible publiquement concernant le GCF, le FEM, le FIC et le FA.

Il y a une certaine coordination entre les agences qui mettent en œuvre ces projets

financés par ces quatre organisations. Les agences ont exprimé leur intérêt de travailler

avec le gouvernement, entre elles, ainsi qu'avec d'autres partenaires de développement et sources de financement climatique afin d'aider chaque pays à atténuer leurs principaux risques et à s'adapter aux changements climatiques. Dans les pays où la coordination et la complémentarité des efforts étaient bonnes, les agences et les autres donateurs ont principalement attribué ce succès à une forte prise en charge de l'agenda climatique par les pays, basée sur des priorités et des stratégies bien pensées. En l'absence d'une telle prise en charge, ils ont reconnu que chaque partenaire de développement tente de poursuivre leur propre programme de manière indépendante, en raison des motivations éprouvées par les gestionnaires de projets en matière d'évaluation de la performance et de promotions au sein de leur propre organisation. Ce constat démontre également la raison pour laquelle le Fonds accorde autant d'importance à la motivation et à la prise en charge par les pays dans la lutte aux changements climatiques.

Cohérence et coordination de la programmation des pays

Les subventions du PPAP appuyaient la préparation des programmes nationaux dans huit des neuf pays à l'étude (tous sauf le Kenya), mais elle ne faisait que commencer dans deux pays (la Namibie et le Paraguay). La majorité de ces efforts s'appuyaient sur des exercices de planification nationaux antérieurs, tels que la préparation des CPDN dans le cadre de l'Accord de Paris. Les subventions du PPAP cherchaient à améliorer les consultations entre les parties prenantes lors de la préparation des programmes nationaux dans la plupart des pays, mais ont été entravées par une capacité insuffisante ou un roulement de personnel élevé dans les AND/PF de plusieurs pays.

Les AND/PF et d'autres fonctionnaires responsables qui ont été consultés ont exprimé le souhait que ces programmes nationaux puissent également être utiles pour

accéder à d'autres sources de financement climatique, en plus de celui du Fonds. Cependant, jusqu'à présent, la programmation des pays appuyée par le PPAP est principalement axée sur l'interaction avec le Fonds, car son soutien est si étroitement lié au renforcement des AND/PF et à la mise en place de mécanismes de coordination intragouvernementale efficaces associés à la procédure de non-objection. Les cinq premiers programmes nationaux qui ont été complétés avec le soutien du PPAP (celui d'Antigua-et-Barbuda, de la Micronésie, du Rwanda, du Togo et de la Zambie) ont également mis l'accent sur l'interaction de chaque pays avec le Fonds.

Alors que les subventions du PPAP aident les pays à institutionnaliser leurs propres processus de coordination intragouvernementale, de consultations entre parties prenantes et de non-objection, le Fonds n'a jusqu'à présent pas prescrit d'attentes ou d'exigences spécifiques pour une telle coordination et de telles consultations. **Les pays conservent beaucoup de flexibilité pour institutionnaliser leurs propres processus et déterminer ainsi ce que la prise en charge signifie pour eux.**

D'autres exemples de coordination nationale : Cette situation est semblable aux instances de coordination nationale du **Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme** (communément surnommé le Fonds mondial). En tant qu'entité délibérante du Partenariat du Fonds mondial à l'échelle nationale, les instances de coordination nationale sont chargées de soumettre les demandes de subvention au Fonds mondial, de nommer le bénéficiaire principal pour mettre en œuvre chaque subvention approuvée et de superviser leur mise en œuvre. Tirant les leçons de l'expérience acquise au cours de ses années de formation, le Fonds mondial a maintenant imposé des exigences strictes régissant la composition et les procédures de

fonctionnement de chaque instance de coordination nationale, notamment en exigeant une représentation importante des organisations de la société civile et des communautés touchées qui ont le droit de vote. Les instances de coordination nationale doivent choisir les bénéficiaires principaux des subventions du Fonds mondial de manière concurrentielle et adopter des politiques en matière de conflit d'intérêts dans lesquelles, entre autres, les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires ne peuvent pas être membres ayant le droit de vote au sein des instances de coordination nationale.

Les instances de coordination nationale ont généralement des secrétariats permanents

pour appuyer leurs travaux, ainsi que des sous-comités, tels qu'un sous-comité de surveillance, chargés de superviser la mise en œuvre des subventions. Le Fonds mondial reconnaît le rôle important que jouent les instances de coordination nationale dans chaque pays, et donc accorde des subventions de 300 000 \$US sur une période de trois ans afin de couvrir leurs coûts opérationnels. Les instances de coordination nationale peuvent également demander des montants supérieurs à 300 000 \$US par période de trois ans si elles peuvent démontrer qu'elles ont mobilisé 20 % du montant dépassant 300 000 \$US auprès d'autres sources.²²

RÉSULTATS PROBANTS

Constat 1 :

Le soutien de préparation que les pays ont préalablement obtenu a aidé. Le soutien financier des deux ministères allemands a aidé certains pays à devenir des pionniers pour interagir avec au Fonds. Par la suite, le Secrétariat et les partenaires de mise en œuvre ont convenu d'un mécanisme de coordination conjoint en avril 2015 afin de maximiser la cohérence et les impacts collectifs de l'appui à la préparation fourni par tous les partenaires.

Constat 2 :

La coordination explicite entre les agences de lutte aux changements climatiques à l'échelle des pays n'est pas répandue. Une forte capacité et prise en charge, fondées sur des priorités et des stratégies bien pensées, sont essentielles pour coordonner, de manière complémentaire, le soutien fourni par les principaux fonds de lutte aux changements

climatiques mondiaux ainsi que d'autres sources de financement climatique.

Constat 3 :

Jusqu'à présent, la programmation des pays appuyée par le PPAP s'est concentrée sur les pays qui interagissent avec le Fonds, et non pas avec d'autres sources de financement climatique.

Constat 4 :

Les pays conservent beaucoup de flexibilité pour institutionnaliser leurs propres processus de coordination intragouvernementale, de non-objection et de consultations entre parties prenantes, et donc déterminent ce que la prise en charge signifie pour eux. À l'avenir, le Fonds pourrait envisager d'autres modèles pour améliorer la prise en charge. Un exemple est fourni par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

²² Accessible [ici](#).

V. PRISE EN CHARGE PAR LES PAYS

A. DÉFINIR LA PRISE EN CHARGE

La prise en charge par les pays est un principe fondamental du Fonds, mais qui n'est pas aussi important pour d'autres fonds internationaux (à l'exception peut-être du FA qui est l'un des pionniers de l'approche de l'accès direct). Le principe de prise en charge est mentionné dans l'Instrument de gouvernance et dans diverses décisions prises par le Conseil. L'Instrument de gouvernance stipule que le Fonds doit adopter une approche focalisée sur les capacités des pays qui promeut l'engagement et l'implication de leurs organisations et de leurs parties prenantes concernées.²³

Dans le document qui détaille les principes de la motivation et de la prise en charge par les pays,²⁴ la décision B.04/05 prise précédemment maintenait ce principe fondamental en définissant les fonctions des AND/PF en conséquence. Ces directives, approuvées lors de la RC17, constituent les orientations complètes les plus récentes formulées par le Conseil.²⁵ Les directives stipulent dans le paragraphe 8 que le principe de la prise en charge doit être pris en considération dans le contexte de toutes les modalités opérationnelles du Fonds et des politiques connexes, y compris le PPAP et le Mécanisme de préparation des projets (MPP), le processus d'approbation des propositions, incluant le processus d'approbation simplifié, ainsi que le processus d'attestation, reconnaissant que la prise en charge est un processus en constante évolution. Les AND/PF jouent un rôle fondamental dans ces processus de manière à renforcer les capacités nationales et organisationnelles, et à faciliter la collaboration avec les parties prenantes concernées.

Les décisions B.07/03, Annexe VII, et B.08/10, Annexe XII, ont défini le rôle des AND/PF dans le processus d'approbation initial, y compris la procédure de non-objection. La décision B.08/10, Annexe XIII, fournit les premières lignes directrices relatives aux meilleures pratiques pour le choix des AND/PF. La décision B.08/11, Annexe XVII, donne les premières orientations générales pour les programmes nationaux afin de permettre aux pays de prendre en charge le processus grâce au leadership des AND/PF. La décision B.11/10 précise davantage le rôle que jouent les AND/PF dans la gestion d'une évaluation participative annuelle des projets du Fonds dans leur pays, avec la participation de toutes les parties prenantes concernées.

Bien qu'il n'existe pas de définition officielle approuvée par le Conseil de la prise en charge, les diverses décisions et directives qu'il a formulées suggèrent que la prise en charge par les pays est composée des éléments suivants :

- Les AND/PF sont sur pied et fonctionnels;
- Les consultations entre parties prenantes sont organisées par les AND/FP;
- Une procédure de non-objection est établie et opérationnelle;
- Un programme national a été mis sur pied, incluant un portfolio de projets concrets convenu avec les principales parties prenantes;
- Au moins une EAD a été accréditée;

²³ L'Instrument de gouvernance du GCF, approuvé par la CCNUCC lors de sa 17^e conférence, le 11 décembre 2011 à Durban, en Afrique du Sud, par. 3.

²⁴ Accessible [ici](#) (en anglais).

²⁵ GCF/B.17/14, 30 juin 2017, page 4, par. 3.

- Au moins une EAD a soumis des propositions de projets financés qui ont été approuvés;
- Depuis 2016, des progrès ont été accomplis dans la planification et la réalisation des PNA.

Lorsque tous ces éléments sont en place ou sur le point de l'être, un pays est considéré être en contrôle, doté des moyens nécessaires pour faire face aux changements climatiques. Le PPAP doit aider les pays en développement à faire progresser chacun de ces éléments. Il s'agit donc du principal outil du Fonds pour renforcer la prise en charge par les pays.

B. DÉFINIR ET OPÉRATIONNALISER LA PRISE EN CHARGE

Par sa nature même, le concept de prise en charge par les pays est défini différemment entre les AND/PF et d'autres parties prenantes. Le Fonds en est conscient, comme l'indique le guide pour améliorer la prise en charge et la motivation des pays. Le paragraphe 17 stipule que le Fonds reconnaît que la prise en charge par les pays est un principe sous-jacent et un processus continu, et qu'elle puisse signifier différentes choses dans différents contextes. Une mesure quantitative de la prise en charge ne serait donc probablement pas informative. Le Fonds devrait s'efforcer de tirer des leçons de la manière dont la prise en charge est interprétée et opérationnalisée dans différents contextes, et utiliser ces leçons pour améliorer ses politiques et ses programmes, l'engagement des parties prenantes, et les programmes nationaux.

Compte tenu des différents contextes dans lesquels se trouvent les pays, ils conservent une grande flexibilité pour définir et opérationnaliser la prise en charge, par exemple en institutionnalisant leurs propres processus de coordination

intragouvernementale, en concevant la procédure de non-objection et en organisant des consultations avec les parties prenantes. Il n'y a pas de modèle précis pour encadrer les programmes nationaux, et de ce fait, un programme national n'est pas une condition préalable à l'obtention du financement du Fonds pour des projets. Le PPAP soutient le développement de notes conceptuelles, qui sont recommandées mais optionnelles pour la préparation et la soumission de propositions de projets financés. Le PPAP offre un appui, mais certains pays vont de l'avant et préparent des propositions de projets financés et obtiennent les approbations sans demander de soutien du PPAP. Le choix des EAI et des EAD, ainsi que des sources de financement, est laissé entièrement à la discrétion des pays en question. Il en va de même pour la mise en place des AND/PF, leur localisation dans le gouvernement et la composition de l'organisme de coordination, c'est-à-dire l'organisme destiné à coordonner la sélection des projets prioritaires, obtenir les procédures de non-objection, et qui participe à la nomination de candidats pour obtenir l'attestation des EAD. Bien que le Fonds plaide fortement en faveur de la participation du secteur privé et de la société civile dans cet organisme de coordination, ceci n'est pas une obligation.

Bien qu'avoir une considération de l'équité des genres, des sauvegardes environnementales et sociales, et des peuples autochtones soit une exigence du Programme, la manière de les intégrer est laissée à la discrétion des pays (bien que les conditions d'attestation soient plus restrictives). Le Fonds a également présenté plusieurs orientations politiques, telles que l'innovation, le changement de paradigme et le potentiel de reproductibilité à grande échelle, ainsi que la cohérence du financement climatique en coordination avec d'autres organismes de financement tout en évitant le chevauchement. Le Fonds met un plus grand accent sur la prise en charge par les pays comparativement à d'autres

organismes de financement climatique (à l'exception du FA) et il accorde une plus grande préférence aux EAD plutôt qu'aux EAI. Le Fonds encourage également le recours aux consultants nationaux plutôt qu'aux consultants internationaux, notant que les capacités peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre.

Cette flexibilité témoigne des différents contextes et situations dans lesquels se trouvent les pays. Elle témoigne également du fait que le Fonds est relativement nouveau sur la scène du financement climatique, et plus particulièrement le PPAP, qui raffine constamment ses politiques en fonction de l'expérience acquise et des demandes formulées par ses pays membres. En conséquence, bien que le PPAP offre un soutien pour la mise sur pied de plusieurs instruments standards, le choix quant à leur développement et leur échéancier est laissé à la discrétion des pays concernés. Cette situation contraste nettement avec le mécanisme de coordination des pays du Fonds mondial, par exemple, qui est plus restrictif.²⁶

C. LES ÉTUDES DE CAS

Les rapports d'avancement du PPAP préparés par la DPP ne fournissent que des données d'entrée concernant les pays, c'est-à-dire de l'information sur les projets approuvés, les montants des subventions et les montants versés. Ces rapports n'abordent pas les réalisations et les accomplissements des projets. Dans ce rapport, des exemples illustratifs sont fournis pour certains des pays et pour chacune des activités entreprises, comme, par exemple, les programmes nationaux et la procédure de non-objection. Les rapports qui incluent des résultats ne portent pas tous sur les pays concernant ces questions. En conséquence, et conformément au contexte de la prise en charge par les pays,

l'équipe d'évaluation a entrepris une analyse de la prise en charge pour les neuf pays à l'étude, complétée par une revue documentaire.

Pour évaluer la prise en charge, un système de pointage a été mis au point pour chacun des facteurs propres à la prise en charge (voir la Section V.A.). Les indicateurs quantifient chaque composante de la prise en charge listée ci-dessus. Une vue d'ensemble des neuf pays à l'étude révèle une situation assez hétérogène mais généralement prometteuse (Tableau V.1).

Le PPAP renforce le rôle des AND/PF dans plusieurs cas, ce qui est l'une des principales approches pour promouvoir la prise en charge. Cependant, **il doit déployer plus d'efforts pour renforcer davantage les AND/PF**, particulièrement en ce qui concerne l'ancienneté du responsable des AND/PF, la quantité de personnel qui le soutient et leur capacité à se concentrer sur les exigences du Fonds. La plupart des AND/PF sont situés dans un ministère de l'environnement tandis que d'autres sont dans un ministère des finances (et dans quelques autres ministères dans certains cas). Il existe des tensions entre le ministère de l'environnement et le ministère de finances dans certains pays, car ce n'est quasiment qu'avec le Fonds que les ministères de l'environnement jouent un rôle de coordination aussi important et prédominant. Dans certains cas, ceci a affecté à la fois les consultations entre parties prenantes et la procédure de non-objection. À noter que la procédure de non-objection nécessite généralement une formalisation par décret gouvernemental pour fonctionner correctement, ce qui nécessite davantage de travail dans la plupart des pays. La coordination efficace de la lutte contre les changements climatiques, avec ou sans le PPAP, nécessite un engagement politique de haut niveau.

²⁶ Voir la Section IV.B. ci-dessus et le site web du Fonds mondial [ici](#).

Tableau V.1 *État de la prise en charge par les pays évalués dans le cadre de cet examen en fonction du système de pointage basé sur les caractéristiques de la prise en charge*

PAYS	AND/ PF	CONSULTATIONS ENTRE PARTIES PRENANTES	PROCÉDURE DE NON- OBJECTION	PROGRAMME NATIONAL	EAD ²⁷	PNA	PROJETS FINANCÉS PAR LE BIAIS DE L'EAD	SCORE
Bangladesh	3	3	3	3	3	3	1	19
Antigua-et-Barbuda	3	2	3	3	3	1	3	18
Mongolie	3	2	1	2	3	3	3	17
Namibie	3	3	2	1	3	0	3	15
Kenya	2	3	1	1	3	3	1	14
Sénégal	2	2	1	2	3	1	2	13
Haïti	3	3	2	2	1	1	0	12
Vanuatu	2	3	3	2	0	0	0	10
Paraguay	2	1	1	1	0	1	0	6

Notes : Un score entre 0 et 3 est alloué à un pays en fonction du progrès accompli. Le score total est un indice de prise en charge pour chaque pays (maximum de 21 points). Les données dans ce tableau ne sont pas représentatives du succès ou de l'échec du Programme de préparation puisque plusieurs réalisations ont été accomplies en raison du soutien préalablement octroyé par d'autres organismes et elles reconnaissent que les pays en sont à différentes étapes d'avancement quant au soutien qu'ils reçoivent du Fonds. Ce tableau est une évaluation quantitative des caractéristiques de la prise en charge, telles que définies dans cette évaluation, et reflète les priorités du PPAP. Les points sont alloués aux pays de la manière suivante :

AND/PF : aucun AND/PF n'est en place (0), une personne est en place mais a d'autres tâches (1), un gestionnaire intermédiaire et une équipe sont en place mais ont d'autres tâches (2), un gestionnaire expérimenté et une équipe sont en place et concentrent leurs tâches sur le GCF (3);

Consultations entre parties prenantes : aucune consultation n'a été tenue (0), des consultations ont été tenues seulement avec d'autres ministères (1), des consultations ont été tenues avec différentes parties prenantes (2), des consultations ont été tenues avec toutes les parties prenantes, y compris le secteur privé et les organisations de la société civile (3);

Procédure de non-objection : aucune procédure n'est en place (0), une procédure informelle est en place avec l'AND/PF (1), une procédure formelle est en place avec l'AND/PF (2), une procédure incluant des débats entre un comité de coordination et les parties prenantes est en place (3);

Programme national : les préparatifs du programme national n'ont pas débuté (0), les préparatifs du programme national ont débuté (1), une ébauche du programme national a été développée et abordée avec les parties prenantes (2), le programme national a été reçu par le GCF;

EAD : aucune attestation n'a été demandée (0), une entité est enregistrée auprès du GCF (1), le processus d'attestation est en cours (2), l'attestation a été obtenue (3);

PNA : les préparatifs du PNA n'ont pas débuté (0), un partenaire d'exécution travaille sur une proposition du PNA (1), un partenaire d'exécution a soumis une proposition du PNA au Secrétariat (2), une proposition du PNA a été approuvée (3);

Projets financés par le biais de l'EAD : aucun projet n'a été soumis (0), au moins un projet a été soumis (1), un projet a été approuvé (2), plusieurs projets ont été approuvés (3).

La mise en œuvre des premières subventions de préparation a été lente dans les pays à l'étude (ce sujet est abordé pour l'ensemble du portfolio dans le Chapitre VIII). Les quelques exemples suivants illustrent les différents problèmes qui affectent la prise en charge par les pays :

- Bien que les premières subventions de préparation aient été approuvées en 2015 à Antigua-et-Barbuda, en Mongolie et au Sénégal, la mise en œuvre n'a débuté qu'en 2017 après de longs préparatifs.

²⁷ L'attestation a été obtenue sans soutien de préparation pour le Centre de suivi écologique au Sénégal, XacBank en Mongolie et les deux EAD au Bangladesh

(Infrastructure Development Company Limited et la Palli Karma-Sahayak Foundation).

- Au Kenya, l'AND/PF n'a pas encore reçu de financement de préparation, principalement en raison de difficultés internes dans le pays, malgré les nombreuses demandes depuis 2015.
- Le Paraguay a commencé à mettre en œuvre son premier projet dans le cadre du PPAP en juin 2018, il est donc trop tôt pour s'attendre à des résultats.

Des AND/PF à court de personnel et la quantité de temps passé à préparer des projets et rapporter des résultats sont des obstacles importants à la prise en charge par les pays. Le recours à des consultants est considéré comme une solution temporaire mais n'est pas une solution à long terme pour renforcer les capacités des AND/PF.

Enfin, les programmes nationaux font toujours exception. En date du 9 août 2018, le Fonds avait reçu huit programmes nationaux terminés (représentant toutes les régions), d'Antigua-et-Barbuda, du Bangladesh, de la Micronésie, du Pakistan, du Rwanda, de la Thaïlande, du Togo et de la Zambie. Parmi les pays à l'étude, deux programmes nationaux (celui d'Antigua-et-Barbuda et du Bangladesh) ont été achevés et ont été mis au point avec le soutien du PPAP. Cinq autres pays ont des programmes nationaux en développement avec le soutien du PPAP. Il est intéressant de noter que le Kenya et la Namibie n'ont pas reçu d'appui lorsque le PPAP a été introduit pour développer leur programme national (le programme dans ces deux pays est en développement mais ils bénéficient maintenant du soutien du PPAP). Il est également important de reconnaître que les pays ne désirent pas toujours développer un programme national, en particulier lorsqu'ils disposent déjà de documents stratégiques équivalents.

L'accent que le Fonds met sur les EAD est considéré comme une approche fondamentale pour promouvoir la prise en charge par les pays. Des progrès satisfaisants ont été

observés dans les pays visités à cet égard. Dans six études de cas, au moins une EAD a été accréditée; dans un pays, une entité potentielle a été sélectionnée; les deux autres pays accumulent du retard. Le Sénégal et la Mongolie se préparent à promouvoir leurs EAD. Pour le moment, il n'existe aucun critère permettant de déterminer le nombre d'EAD nécessaires pour faire en sorte que la prise en charge devienne plus efficace et efficiente. L'obtention de l'attestation a été longue et compliquée, et le développement de propositions pour le PPAP et pour des projets financés a demandé beaucoup de ressources, ce qui a compliqué la tâche des EAD, particulièrement dans les petits pays dotés de ressources limitées, comme le Paraguay. Malgré la préférence qu'a le Fonds envers les EAD, dans plusieurs pays, **les agences internationales ont toujours un rôle important à jouer**, compte tenu de leur expertise, leurs réseaux et leurs capacités de mise en œuvre éprouvées.

Les PNA : Après le mandat donné lors de la RC13, tenue en juin 2016, les PNA en sont encore aux premières étapes de préparation et de mise en œuvre. Jusqu'au 15 mai 2018, le Fonds avait approuvé 14 projets de PNA, dont trois dans des pays à l'étude. En date du 6 septembre 2018, 19 projets avaient été approuvés. Bien qu'ils progressent, ils ne sont pas suffisamment avancés pour évaluer la prise en charge par les pays dans la planification et la mise en œuvre de l'adaptation. À noter que certains pays dotés de plans et de projets d'adaptation, comme la Namibie, ne recherchent probablement pas un financement pour leur PNA. D'autres pays, comme le Paraguay, ont déjà bénéficié de l'aide du Fonds pour développer un PNA. Leur AND/PF développe donc, en collaboration avec le PNUE, une proposition dans le cadre du PPAP visant à développer des plans d'adaptation régionaux. Toutefois, le développement et la soumission de cette proposition au Fonds sont paralysés pour plusieurs raisons.

Plusieurs réussites présentées dans le Tableau V.1, en particulier **l'attestation de certaines EAD et l'approbation de plusieurs projets financés, ont été réalisées sans le soutien du PPAP**. Au Bangladesh, des consultations avec des parties prenantes ont été organisées sans attendre les ressources du PPAP. Au Kenya, jusqu'à présent, le développement d'un programme national a été entrepris sans ressources du PPAP. Ces deux pays ont reçu une assistance dans le cadre du programme de préparation bilatéral allemand et ils ont également bénéficié du soutien de leur propre expertise sur les changements climatiques, notamment de la part de chercheurs scientifiques, de membres du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, de consultants nationaux, etc.

Il existe également un certain nombre d'obstacles notables compromettant la prise en charge par les pays. La coopération avec le secteur privé et la société civile en est encore à ses balbutiements dans la plupart des pays. Lorsque le secteur privé participe, comme c'est le cas en Mongolie, il a tendance à impliquer des intermédiaires financiers qui commencent eux-mêmes à financer des projets d'énergie renouvelable sans le soutien du Fonds, faisant parfois appel aux ressources d'autres organismes de financement. Dans plusieurs pays, comme le Bangladesh, la Mongolie et le Vanuatu, les interventions précédentes, notamment celles de la GIZ, avaient préparé le terrain pour la préparation.

En dépit des changements en cours, la politique jusqu'alors exclusivement anglophone du Fonds a manifestement compromis la prise en charge par les pays non anglo-saxons. Les entrevues ont également révélé que les AND/PF considéraient que le

Fonds ne disposait pas de la souplesse nécessaire pour adapter les plans des projets approuvés aux réalités changeantes de leur pays, ce qui entravait à la fois la mise en œuvre et la prise en charge.

De manière générale, le score de prise en charge varie entre 6 pour le Paraguay²⁸ et 19 pour le Bangladesh, sur un maximum de 21. Sans aucun doute, du progrès a été accompli ces deux ou trois dernières années en ce qui concerne la mise en place et le renforcement des éléments qui favorisent la prise en charge, et ce, grâce au soutien important du PPAP (voir le Chapitre VI). Dans les pays à l'étude, l'aide à la préparation a servi de catalyseur pour accélérer l'action des gouvernements et a donné aux AND/PF les outils et les moyens nécessaires pour communiquer avec les parties prenantes, préparer des programmes nationaux et favoriser l'influence dans leurs systèmes gouvernementaux, en particulier par la mise en place d'une procédure de non-objection.

Cependant, même avec l'infrastructure organisationnelle en place, les AND/PF doivent faire preuve d'un leadership et d'un engagement solide. Il est également nécessaire d'assurer l'implication politique des parties prenantes de haut niveau au sein des gouvernements, ce qui permet de développer un portfolio de projets qui aura des progrès sur le terrain. Enfin, des efforts importants doivent encore être consentis pour susciter et permettre la participation active du secteur privé, des organisations de la société civile, des peuples autochtones, des médias et du grand public, dans la mesure où ils ont tous un intérêt dans la prise en charge afin de relever efficacement les défis des changements climatiques.

²⁸ La faible note que le Paraguay a obtenue n'est pas représentative de son rendement quant à la prise en

charge, étant donné que la mise en œuvre de son projet du PPAP a commencé récemment, soit en juin 2018.

RÉSULTATS PROBANTS

Constat 1 :

Les rapports d'avancement du PPAP, préparés par la DPP, ne fournissent que des données d'entrée pour tous les pays, c'est-à-dire des données concernant les projets approuvés, les montants des subventions et les montants versés. **Ils n'incluent pas les réalisations, les réussites et les résultats du PPAP.** Il est donc très difficile d'évaluer la prise en charge par les pays à travers le portfolio. Les rapports du PPAP axés sur les résultats seront importants pour le Fonds au fur et à mesure que le PPAP progresse.

Constat 2 :

Bien que le **PPAP soutienne plusieurs instruments** assez standards qui favorisent la prise en charge, leur choix, leur échéancier et leur forme concrète sont laissés à la discrétion des pays concernés.

Constat 3 :

Le **PPAP a renforcé les AND/PF**, mais leur emplacement dans le ministère de l'environnement n'a pas toujours été accepté par le ministère des finances du même pays. Plusieurs d'entre eux n'ont pas suffisamment de personnel.

Constat 4 :

Les programmes nationaux sont encore trop peu nombreux (huit d'entre eux ont été achevés) et ils demeurent généraux, sans notes conceptuelles claires et avec des justifications climatiques vagues, en particulier pour les projets d'adaptation. Les objectifs des programmes nationaux en développement sont ambigus.

Constat 5 :

L'accent que le Fonds met sur les EAD constitue une approche essentielle pour promouvoir la prise en charge par les pays. Cependant, il n'existe aucun critère permettant de déterminer le nombre d'EAD nécessaires pour chaque pays. En conséquence, **les EA internationales ont conservé un rôle important au sein des pays** et sont impliquées de différentes manières dans les propositions du PPAP et des projets financés, compte tenu des ressources nécessaires et du temps requis pour préparer des propositions.

Constat 6 :

L'appui aux EAD n'a pas encore abouti à un développement important du portfolio de projets du Fonds et il n'est pas clair si l'appui financier du PPAP et le développement des capacités sont suffisants pour atteindre cet objectif.

Constat 7 :

La prise en charge par les pays nécessite un engagement politique de haut niveau de la part des gouvernements pour bien réussir la coordination contre les changements climatiques. La contribution du PPAP à cet égard n'est toujours pas claire.

Constat 8 :

Une pleine prise en charge par les pays exige une participation appropriée du secteur privé, des organisations de la société civile, des populations vulnérables et marginalisées, des peuples autochtones, et des communautés locales. Jusqu'à présent, cette participation est rudimentaire dans la plupart des pays.

VI. EFFICACITÉ DU PPAP

Afin d'examiner l'efficacité du Programme,²⁹ sept principaux « besoins d'apprentissage » ont été déterminés (voir le Tableau VI.2). Ces besoins d'apprentissage étaient étroitement liés aux domaines d'activité et aux résultats attendus du PPAP. Les hypothèses de causalité ont été testées par rapport aux éléments de preuve tirés des études de cas. Ce test a été complété par un sondage auprès des AND/PF, une analyse du portfolio à l'aide de la base de données de l'UEI, des entrevues avec les principales parties prenantes et une revue de la littérature disponible. L'évaluation de l'efficacité commence spécifiquement par un examen des pays à l'étude, puis se termine

par une analyse des conséquences inattendues.

Effacité du PPAP dans les pays à l'étude

Afin de donner une vue d'ensemble de l'efficacité du PPAP dans les neuf pays à l'étude, un système de pointage a été mis au point basé sur les résultats et les leçons rapportés dans les études de cas. Les résultats pour chacun des domaines d'activité et de résultats ont été déterminés, et un score pour la contribution du PPAP a été attribué à chacun d'eux. Le système de pointage est expliqué dans le Tableau VI.1 ci-dessous.

Tableau VI.1 *Système de pointage de la contribution du PPAP*

RÉSULTAT	CONTRIBUTION DU PPAP	SCORE
En place	Importante	3
En place	Partielle	2
Progrès réalisé	Importante	2
Progrès limité	Partielle	1
En place / progrès réalisé / aucun progrès	Aucune	0

Le pointage varie sur une échelle de 0 à 3. Si des progrès limités ont été réalisés dans un domaine de résultats donné et que la contribution du PPAP à ce sujet s'est avérée être partielle, un score de 1 a été attribué. Cette approche fournit une perspective instantanée de l'efficacité du PPAP lorsqu'il est pris en compte dans les neuf pays à l'étude. Tout au long de ce chapitre, les raisons pour lesquelles le Programme a été efficace ou non sont abordées.

Dans le Tableau VI.2 ci-dessous, une discussion du score pour chacune des hypothèses et pour chacun des pays est fournie, le score maximal étant de 27 points. Plus le score global est élevé, plus la relation de cause à effet avec le soutien du PPAP est

forte, et plus l'efficacité du PPAP est élevée. Compte tenu de l'hétérogénéité des pays, l'analyse est plus informative que concluante quant à l'efficacité du PPAP par rapport aux principaux besoins d'apprentissage du Fonds.

Aperçu préliminaire des études de cas

Dans les pays à l'étude, l'efficacité du PPAP varie selon les activités et les domaines de résultats. Le PPAP a été très efficace pour organiser des événements de partage d'information qui ont permis d'interagir avec le Fonds (N4). À ce jour, le Programme a eu le moins de succès en ce qui concerne le soutien au processus d'attestation (N3), suivi du développement des PNA (N5), deux domaines dans lesquels peu de résultats ont

²⁹ Dans ce rapport, le niveau d'efficacité est abordé en ces termes : « inefficace », « moyennement efficace » et « très efficace ».

encore été obtenus (mais qui semblent prometteurs). L'efficacité du PPAP dans le renforcement des AND/PF (N1), du développement d'un portfolio de projets (N6) et de l'engagement du secteur privé (N7) varie d'un pays à l'autre. S'appuyant sur cet aperçu préliminaire, le reste de ce chapitre

aborde l'efficacité du PPAP à l'aide d'une triangulation de plusieurs sources de données (par exemple, une revue documentaire, des entretiens et des sondages) et fournit de l'information pour orienter les leçons tirées sur les raisons qui expliquent les différents résultats obtenus.

Tableau IV.2 *Activités de préparation soutenues par le GCF et d'autres fonds luttant contre les changements climatiques*

BESOINS D'APPRENTISSAGE RELATIONS DE CAUSALITÉ		SÉNÉGAL	KENYA	NAMIBIE	VANUATU	HAÏTI	ANTIGUA-ET- BARBUDA	PARAGUAY	BANGLADESH	MONGOLIE	TOTAL
N1	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF de gérer des mécanismes de coordination intragouvernementale efficaces, y compris la mise en place de la procédure de non-objection.	2	0	1	2	2	3	1	2	2	15
N2	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF d'impliquer efficacement les parties prenantes dans les processus de consultation, y compris dans la préparation de programmes nationaux cohérents.	2	1	1	2	2	2	1	2	2	15
N3	Mesure dans laquelle l'assistance technique à la préparation a permis aux candidats d'obtenir l'attestation pour devenir des EAD.	2	1	0	0	2	2	1	1	0	9
N4	Mesure dans laquelle les événements et les processus de partage d'information et d'expérience ont contribué à la capacité des pays et des EAD à interagir efficacement avec le Fonds.	2	2	2	2	3	2	2	2	2	19
N5	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux pays de développer des PNA fondés sur les stratégies et les plans nationaux déjà existants.	0	2	0	0	2	1	0	2	1	8
N6	Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF et aux EA de développer des notes conceptuelles et des propositions de projet pour accéder au financement climatique qui répond aux priorités importantes incluses dans les programmes nationaux.	0	1	2	2	1	3	0	2	2	13
N7	Mesure dans laquelle l'engagement du secteur privé dans les processus de consultation des pays a contribué à favoriser un environnement propice aux investissements du secteur privé.	1	1	1	1	2	1	1	2	2	12

Notes : Voir les rapports sur les études de cas dans les appendices pour davantage d'information.

A. METTRE EN PLACE ET RENFORCER LES AND/PF

N1 Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF de gérer des mécanismes de coordination intragouvernementale efficaces, y compris la mise en place de la procédure de non-objection.

Le PPAP est censé contribuer à la mise en place, au renforcement et à la responsabilisation des AND/PF. Ceci a été fait de deux principales manières. La première consiste à établir une procédure de non-objection, tandis que la deuxième consiste à appuyer la mise en place d'un comité national de coordination (c'est-à-dire un organisme jouant plusieurs rôles et chargé de coordonner l'ensemble des stratégies et des activités liées au GCF et aux changements climatiques).

Une évaluation du portfolio du PPAP a révélé que **l'aide du PPAP a été demandée par des**

pays faisant partie de toutes les catégories et de toutes les régions afin de mettre sur pied et de renforcer leur AND/PF. À ce jour, la majorité des pays ont demandé au moins un premier montant de 300 000 \$US pour le renforcement de leur AND/PF. La plupart des pays ne demandent pas cette aide chaque année et n'utilisent pas la totalité du montant au cours d'une année, mais dépensent en moyenne environ 500 000 \$US en trois ans.

Jusqu'à 70 % des projets approuvés dans le portfolio du PPAP comportaient une composante pour le renforcement de l'AND/PF (jusqu'à 74 % des projets pour les PMA). Un nombre plus élevé de projets soutenus par le PPAP a été approuvé afin de mettre en place un mécanisme de coordination national plutôt qu'une procédure de non-objection (voir le Tableau VI.3 et le Tableau VI.4 ci-dessous³⁰). Les pays tiennent particulièrement à ce que les parties prenantes nationales et officielles travaillent ensemble de manière coordonnée.

Tableau VI.3 Nombre de subventions approuvées du PPAP pour le développement d'une procédure de non-objection, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE SUBVENTIONS PAR RAPPORT AU DÉVELOPPEMENT D'UNE PROCÉDURE DE NON-OBJECTION		
	NOMBRE DE SUBVENTIONS	AYANT OBTENU LES RÉSULTATS ATTENDUS	PROPORTION (%)
Pays africains	60	29	48,3
PMA	53	22	41,5
PEID	41	20	48,8
Pays africains, PMA et PEID	108	52	48,1
Autres pays	57	31	54,4
Tous les pays	165	83	50,3

Notes : Le nombre de subventions approuvées est à jour en date du 15 mai 2018. Les versements sont à jour en date du 13 juillet 2018. Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Base de données de l'UEI.

³⁰ Selon le rapport d'avancement du PPAP du 1^{er} juin 2018 (accessible [ici](#), en anglais), 112 propositions au

total soutiennent la mise en place d'une procédure de non-objection.

Tableau VI.4 Nombre de subventions approuvées du PPAP pour la mise en place d'un mécanisme de coordination efficace, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE SUBVENTIONS PAR RAPPORT AU MÉCANISME DE COORDINATION		
	NOMBRE DE SUBVENTIONS	AYANT OBTENU LES RÉSULTATS ATTENDUS	PROPORTION (%)
Pays africains	60	43	71,7
PMA	53	39	73,6
PEID	41	29	70,7
Pays africains, PMA et PEID	108	76	70,4
Autres pays	57	40	70,2
Tous les pays	165	116	70,3

Notes : Le nombre de subventions approuvées est à jour en date du 15 mai 2018. Les versements sont à jour en date du 13 juillet 2018. Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Base de données de l'UEI.

Les parties prenantes estiment que le PPAP a été moyennement efficace dans sa contribution à la mise en place et au renforcement des AND/PF et qu'il puisse être amélioré. Selon les répondants au sondage, le PPAP a été moyennement efficace pour soutenir le développement de leurs procédures de non-objection; 50 % d'entre

eux ont indiqué qu'ils étaient en accord ou très en accord avec cette affirmation (Tableau VI.5). De plus, 47,5 % des répondants ont estimé que le PPAP a joué un rôle important dans la mise en place d'un mécanisme de coordination entre les institutions gouvernementales; il est donc moyennement efficace par rapport à cet aspect.

Tableau VI.5 Réponses au sondage par rapport au renforcement des AND, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE RÉPONDANTS	TAUX DE RÉPONSE DES AND/PF À SAVOIR S'ILS SONT D'ACCORD AVEC L'AFFIRMATION SUIVANTE : « LE PPAP A APPUYÉ LE DÉVELOPPEMENT DE LA PROCÉDURE DE NON-OBJECTION » (%)					
		TRÈS EN DÉSACCORD	EN DÉSACCORD	NI EN ACCORD, NI EN DÉSACCORD	EN ACCORD	TRÈS EN ACCORD	SANS OBJET
Pays africains	15	0,0	0,0	26,7	33,3	6,7	33,3
PMA	12	0,0	0,0	16,7	33,3	8,3	41,7
PEID	7	0,0	14,3	14,3	28,6	14,3	28,6
Pays africains, PMA et PEID	23	0,0	4,4	21,7	30,4	8,7	34,8
Autres pays	17	0,0	5,9	0,0	29,4	35,3	29,4
Tous les pays	40	0,0	5,0	12,5	30,0	20,0	32,5

Notes : Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Sondage à l'intention des AND/PF.

Dans le même ordre d'idées, dans les pays à l'étude, le PPAP a apporté une contribution modeste au renforcement des AND/PF. Dans huit de ces pays (à l'exception du Kenya), le PPAP a contribué ou prévoyait de contribuer au renforcement des AND/PF par le développement et le renforcement de la procédure de non-objection et par la mise en

place de mécanismes de coordination nationale, avec toutefois des progrès variables. Dans trois des pays à l'étude, l'appui du PPAP a été utilisé comme assistance technique pour rédiger ou formaliser des procédures nationales : une ébauche de décret au Sénégal, un guide procédural à Haïti et des procédures

opérationnelles permanentes pour évaluer les propositions à Vanuatu. Divers mécanismes nationaux de coordination ont été mis en place à l'aide du PPAP (par exemple, le Comité de pilotage au Sénégal, le Comité consultatif au Bangladesh, le Comité interorganisationnel au Paraguay et le Groupe de travail technique à Haïti).

L'efficacité du PPAP pour le renforcement des AND/PF est assez hétérogène. Les réponses au sondage suggèrent que le plus grand nombre de répondants dans la catégorie des « autres » pays étaient en accord ou très en accord avec le fait que le PPAP soutienne le développement de procédures de non-objection (65 % des répondants). Cependant, cette proportion est nettement plus faible dans les PMA, les PEID et les pays africains (39 % des répondants). La même proportion est observée lorsque les répondants exprimaient leur opinion concernant le PPAP et la mise en place de mécanismes de coordination nationale; le PPAP apporte la plus grande contribution dans les « autres » pays.

L'efficacité variable du PPAP dans le renforcement des AND/PF est liée à quelques facteurs inextricables. Comme mentionné précédemment, dans un certain nombre de pays, le niveau d'efficacité du PPAP reposait sur le soutien préalablement obtenu d'autres partenaires. Par exemple, au Sénégal, en Namibie et en Mongolie, l'aide à la préparation obtenue d'autres partenaires de développement a été utilisée pour la mise en place de l'AND/PF au Bangladesh et le développement d'une procédure de non-objection à Vanuatu. Dans de tels cas, le soutien du PPAP a été utilisé pour renforcer les AND/PF, et sa contribution n'est pas unique mais a été utilisée en collaboration avec d'autres efforts en cours.

Les études de cas indiquent que **la pénurie de ressources humaines qualifiées** continue d'être un défi majeur pour plusieurs pays. Les AND/PF dans les PEID visités dans le cadre de cette étude, à l'exception d'Antigua-et-Barbuda, continuent de fonctionner avec peu de ressources. L'appui du PPAP ne peut pas être utilisé pour recruter ou pour payer le salaire du personnel (bien qu'il puisse être utilisé pour payer des consultants à temps plein pendant un maximum de 36 mois). Au Sénégal et au Paraguay, il s'est avéré difficile de recruter des consultants qualifiés pour apporter un soutien aux activités du PPAP. En Namibie et au Paraguay, le soutien n'a commencé que récemment et donc les résultats n'ont pas encore été démontrés.

Les défis les plus importants qui entravent l'efficacité du PPAP sont **les exigences du Programme lui-même**, étant donné qu'il nécessite beaucoup de temps, d'énergie, de coordination, de communication, d'équipement de bureau, d'une connexion Internet et de soutien logistique. Les parties prenantes en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Afrique et dans les PMA partout dans le monde sont d'accord sur ce point. Bien que les conseillers régionaux, les spécialistes du dialogue, les consultants internationaux et d'autres aient fourni un appui aux pays, certains pays ont besoin d'un soutien supplémentaire pour accéder au Programme de manière appropriée.

En résumé, l'appui du PPAP pour mettre sur pied et renforcer les AND/PF est un élément central du PPAP. Toutes les catégories de pays de toutes les régions ont accédé à ce soutien. Des progrès ont été accomplis ou sont en cours en ce qui concerne le développement de procédures de non-objections et de comités de coordination nationale dans huit des pays à l'étude. Des défis par rapport aux capacités de plusieurs PEID et PMA entravent leur accès au PPAP.

B. CADRES STRATÉGIQUES, Y COMPRIS LA PRÉPARATION DE PROGRAMMES NATIONAUX

Cette section est divisée en trois parties distinctes mais complémentaires. La première traite de l'efficacité du développement des programmes nationaux, y compris de la capacité à impliquer toutes les parties prenantes. La deuxième traite de la contribution du PPAP au développement d'un portfolio de projets, et le troisième se concentre plus sur l'implication et l'engagement du secteur privé.

Programmes nationaux

N2 Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF d'impliquer efficacement les parties prenantes dans les processus de consultation, y compris dans la préparation de programmes nationaux cohérents.

La décision B.17/21 prise par le Conseil a adopté des directives visant à renforcer la prise en charge par les pays et leur engagement. Le paragraphe 5 indique que le processus de développement d'un programme national doit prendre en compte les Contributions déterminées au niveau national (CDN), les communications nationales, ainsi que les mesures d'atténuation adaptées au contexte national, les programmes nationaux d'action en adaptation, les PNA et d'autres processus de planification de l'adaptation, ainsi que les cadres politiques régionaux, nationaux, sous-nationaux et locaux de lutte aux changements climatiques, en veillant à ce que le financement du Fonds soit conforme aux priorités nationales.

La décision se poursuit au paragraphe 6 et stipule que les programmes nationaux doivent tenir compte de la diversité des activités et des processus menés à l'échelle nationale et de la manière dont ils se soutiennent

mutuellement en liant les propositions de financement aux plans nationaux de développement durable, aux CPDN et aux CDN, et aux autres stratégies et plans nationaux existants (y compris les mesures d'atténuation adaptées au contexte national, les programmes nationaux d'action en adaptation et les PNA) et aux autres processus de planification de l'adaptation, selon le cas.

Le PPAP est destiné à soutenir les AND/PF dans le développement de cadres stratégiques, qui sont désormais étroitement liés au développement de programmes nationaux. Le PPAP a encouragé les AND/PF à tenir des consultations avec diverses parties prenantes nationales (ainsi qu'avec le Secrétariat, les conseillers régionaux et les partenaires d'exécution), dont l'engagement actif est essentiel pour faire de tout programme national un document stratégique. Ceci va également de pair avec le renforcement des AND/PF par le développement de relations avec diverses parties prenantes.

L'appui du PPAP pour le développement de programmes nationaux a été demandé par des pays de toutes les catégories.

D'après la base de données de l'UEI, 93 des 165 propositions de préparation approuvées incluaient le développement de programmes nationaux et 127 incluaient l'engagement des parties prenantes dans les processus de consultations comme un résultat attendu.³¹ En particulier, l'engagement des parties prenantes à un niveau élevé est attendu ou en cours dans toutes les catégories de pays, particulièrement dans les PEID. De manière générale, une évaluation du portfolio des demandes soumises et approuvées dans la base de données de l'UEI a déterminé un programme pertinent concernant le soutien recherché pour l'engagement des parties prenantes, mais c'est moins le cas pour le développement de programmes nationaux (Tableau VI.6).

³¹ Accessible [ici](#) (en anglais).

Tableau VI.6 Nombre de subventions approuvées du PPAP pour le développement de programmes nationaux, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE SUBVENTIONS PAR RAPPORT AUX PROGRAMMES NATIONAUX ET NOTES CONCEPTUELLES (Y COMPRIS L'ADAPTATION) QUI METTENT EN PLACE DES PRIORITÉS À IMPACT ÉLEVÉ VENANT DES CPDN ET D'AUTRES STRATÉGIES OU PLANS NATIONAUX		
	NOMBRE DE SUBVENTIONS	AYANT OBTENU LES RÉSULTATS ATTENDUS	PROPORTION (%)
Pays africains	60	32	53,3
PMA	53	23	43,4
PEID	41	20	48,8
Pays africains, PMA et PEID	108	55	50,9
Autres pays	57	38	66,7
Tous les pays	165	93	56,4

Notes : Le nombre de subventions approuvées est à jour en date du 15 mai 2018. Les versements sont à jour en date du 13 juillet 2018. Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Base de données de l'UEI.

Les réponses du sondage indiquent qu'il s'agit d'un programme qui a produit des résultats pour environ la moitié des répondants (Tableau VI.7). En effet, 52,5 % des répondants étaient en accord ou tout à fait en accord pour dire que le PPAP avait été très utile dans la préparation de leur programme

national. Quelque 57,5% des répondants ont valorisé le PPAP qui leur a permis de mener des consultations avec des parties prenantes (Tableau VI.8). Le programme est moyennement efficace dans l'ensemble à cet égard.

Tableau VI.7 Réponses au sondage par rapport au développement des programmes nationaux, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE RÉPONDANTS	TAUX DE RÉPONSE DES AND/PF À SAVOIR S'ILS SONT D'ACCORD AVEC L'AFFIRMATION SUIVANTE : « LE PPAP A ÉTÉ ESSENTIEL AU DÉVELOPPEMENT DE PROGRAMMES NATIONAUX » (%)					
		TRÈS EN DÉSACCORD	EN DÉSACCORD	NI EN ACCORD, NI EN DÉSACCORD	EN ACCORD	TRÈS EN ACCORD	SANS OBJET
Pays africains	15	0,0	6,7	13,3	0,0	46,7	33,3
PMA	12	0,0	8,3	0,0	0,0	50,0	41,7
PEID	7	0,0	14,3	14,3	28,6	14,3	28,6
Pays africains, PMA et PEID	23	0,0	8,7	13,0	8,7	34,8	34,8
Autres pays	17	0,0	0,0	5,9	29,4	35,3	29,4
Tous les pays	40	0,0	5,0	10,0	17,5	35,0	32,5

Notes : Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Sondage à l'intention des AND/PF.

Les résultats du sondage concordent avec les faits observés concernant le développement des programmes nationaux. En date du 9 août 2018, le Fonds avait reçu huit programmes nationaux (représentant toutes les régions) d'Antigua-et-Barbuda, du Bangladesh, de la Micronésie, du Pakistan, du Rwanda, de la

Thaïlande, du Togo et de la Zambie. Près de 80 autres programmes nationaux étaient en cours de développement avec le soutien du PPAP et en étaient à diverses étapes de rédaction et de révision au moment de la rédaction de ce rapport.

Tableau VI.8 Réponses au sondage par rapport aux consultations entre parties prenantes, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE RÉPONDANTS	TAUX DE RÉPONSE DES AND/PF À SAVOIR S'ILS SONT D'ACCORD AVEC L'AFFIRMATION SUIVANTE : « LE PPAP A PERMIS D'ENTREPRENDRE DES CONSULTATIONS AVEC DES PARTIES PRENANTES » (%)					
		TRÈS EN DÉSACCORD	EN DÉSACCORD	NI EN ACCORD, NI EN DÉSACCORD	EN ACCORD	TRÈS EN ACCORD	SANS OBJET
Pays africains	15	0,0	0,0	20,0	0,0	46,7	33,3
PMA	12	0,0	0,0	16,7	0,0	50,0	33,3
PEID	7	0,0	14,3	14,3	28,6	28,6	14,3
Pays africains, PMA et PEID	23	0,0	4,4	17,4	8,7	39,1	30,4
Autres pays	17	0,0	0,0	0,0	52,9	17,7	29,4
Tous les pays	40	0,0	2,5	10,0	27,5	30,0	30,0

Notes : Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Sondage à l'intention des AND/PF.

Dans les pays à l'étude, PPAP a été moyennement efficace pour développer des programmes nationaux.³² Les neuf pays à l'étude ont utilisé ou envisagent d'utiliser l'appui du PPAP pour développer ou renforcer un programme national, bien que la contribution du PPAP soit variable à cet égard :

- À Antigua-et-Barbuda, le programme national a été achevé au cours de la période d'évaluation, avec l'appui confirmé du PPAP.
- Au Bangladesh, le PPAP a grandement contribué au processus du programme national, s'appuyant sur des consultations pour la planification climatique déjà entreprises pour le développement de sa stratégie nationale.
- Au Sénégal, une ébauche du programme national a été préparée avec l'aide du PPAP et est sur le point d'être terminée.
- À Vanuatu, l'appui du PPAP a contribué au développement du programme national, une version préliminaire étant maintenant développée.
- Une ébauche du programme national a été préparée à Haïti et le développement complet du programme national est en cours.
- En Mongolie, de 10 à 20 nouvelles notes conceptuelles sont en cours de développement dans le cadre du processus de développement du programme national, avec l'appui du PPAP.
- Le processus de développement du programme national commence tout juste au Paraguay, également avec l'appui du PPAP.
- En Namibie et au Kenya, les premières étapes du développement du programme national sont en cours, bien que dans les deux cas, elles aient commencé sans l'aide du PPAP. La Namibie a toutefois développé et livré une « stratégie nationale » au Fonds, et une subvention du PPAP a aidé à préparer un portfolio de projets. Au Kenya, l'aide au développement d'un programme national a récemment été sollicitée dans le cadre du PPAP.

³² Cette conclusion ne peut être tirée pour l'ensemble du portfolio, puisque la sélection des études de cas était déterminée et les cas ont été spécifiquement choisis

pour que l'équipe d'évaluation puisse avoir une bonne vue d'ensemble des processus du PPAP.

Afin de développer des programmes nationaux, les pays utilisaient le soutien du PPAP pour entreprendre des consultations avec diverses parties prenantes. Les parties prenantes consultées étaient des gouvernements, le secteur privé et des organisations de la société civile. Le Sénégal, la Mongolie, Haïti et Antigua-et-Barbuda avaient chacun organisé de multiples ateliers avec ces diverses parties prenantes (quoique moins souvent avec les organisations de la société civile). À Vanuatu, le soutien du PPAP a été utilisé pour mener un sondage en ligne afin de déterminer les priorités des parties prenantes par rapport au programme national, et d'autres ateliers étaient en cours.

Chacune des parties prenantes représentait une certaine diversité sectorielle et s'est impliquée dans la plupart des pays, ce qui pourrait changer à mesure que le Fonds continue de développer des directives sur les consultations entre parties prenantes conformément à sa politique sur les sauvegardes environnementales et sociales, et sa politique relative aux peuples autochtones. Dans le cas du Bangladesh, par exemple, de nombreuses consultations avec le secteur privé ont été planifiées. En Mongolie, ceci est également prévu lorsque l'ébauche finale du programme national sera présentée à un congrès réunissant les parties prenantes. Il est reconnu que les organisations de la société civile n'ont pas été prises en compte de manière équitable et, dans certains cas, de manière adéquate dans le développement des programmes nationaux. Néanmoins, toutes les parties prenantes ont généralement estimé que les consultations et les ateliers organisés par les AND/PF étaient appropriés en ce qui concerne la régularité et la ponctualité.

Le PPAP a été plus efficace à soutenir les consultations avec les parties prenantes que la préparation des programmes nationaux, ce qui est compréhensible considérant que le PPAP est relativement nouveau. Ceci s'explique aussi par le fait que les programmes nationaux de plusieurs pays en sont à

différentes étapes de développement, de révision et d'approbation, et que les résultats obtenus sont relativement limités.

Les PMA, les PEID et les pays africains bénéficient de relativement moins de soutien du PPAP que les « autres » pays. En revanche, une AND dans un pays de l'Amérique latine et des Caraïbes a décrit l'efficacité du Programme dans son pays en ces termes : « Ce programme a aidé les autorités du pays à impliquer les parties prenantes, à les faire reconnaître que les changements climatiques sont un défi mondial, et à travailler ensemble pour l'atténuation et l'adaptation dans un contexte de développement durable. » Ceci représente le meilleur soutien que le PPAP puisse offrir, mais il n'a pas le même impact dans les pays prioritaires du PPAP.

Il convient également de noter qu'une majorité des pays à l'étude avaient des projets financés approuvés ou avaient présenté une demande avant l'approbation du programme national. En conséquence, le processus de développement des programmes nationaux et du portfolio de projets n'est pas nécessairement linéaire, du moins lorsqu'un pays commence à s'engager envers le Fonds.

Développement d'un portfolio de projets

N6

Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux AND/PF et aux EA de développer des notes conceptuelles et des propositions de projet pour accéder au financement climatique qui répond aux priorités importantes incluses dans les programmes nationaux.

En tant que composante du développement de programmes nationaux, le PPAP vise à contribuer au développement d'un portfolio de projets qui implique les AND/PF et leurs partenaires (principalement les EAD). Ces entités sont censées être impliquées stratégiquement dans les priorités déterminées par les pays et développées par des processus

impliquant plusieurs parties prenantes. D'après la base de données de l'UEI, le **PPAP est utilisé modérément pour le développement d'un portfolio de projets**, comparativement aux autres domaines

d'activité et objectifs du Programme (Tableau VI.9). Parmi les catégories de pays, les PEID et les PMA sollicitent le moins le soutien du PPAP pour développer un portfolio de projets.

Tableau VI.9 Nombre de subventions approuvées du PPAP pour la préparation de projets, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE SUBVENTIONS PAR RAPPORT À LA PRÉPARATION DE PROJETS, Y COMPRIS LES PROJETS D'ADAPTATION ET LES PROGRAMMES DE PROJETS		
	NOMBRE DE SUBVENTIONS	AYANT OBTENU LES RÉSULTATS ATTENDUS	PROPORTION (%)
Pays africains	60	27	45,0
PMA	53	17	32,1
PEID	41	14	34,1
Pays africains, PMA et PEID	108	42	38,9
Autres pays	57	28	49,1
Tous les pays	165	70	42,4

Notes : Le nombre de subventions approuvées est à jour en date du 15 mai 2018. Les versements sont à jour en date du 13 juillet 2018. Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Base de données de l'UEI.

En ce qui concerne l'efficacité du PPAP à cet égard, une proportion relativement faible de 40 % des répondants au sondage était en accord ou très en accord pour dire que le soutien du PPAP avait été utile. Lorsque nous leur avons demandé plus précisément si le soutien du PPAP avait permis aux EAD de développer des notes conceptuelles et des propositions de projets pour accéder au

financement climatique, 32,5 % des répondants étaient en accord ou très en accord. De même, 32,5 % des personnes interrogées ont indiqué que le soutien du PPAP avait permis aux AND/PF de guider et d'appuyer le développement de notes conceptuelles pour des projets financés (Tableau VI.10).

Tableau VI.10 Réponses au sondage par rapport au développement d'un portfolio de projets, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE RÉPONDANTS	TAUX DE RÉPONSE DES AND/PF À SAVOIR S'ILS SONT D'ACCORD AVEC L'affirmation SUIVANTE : « LE PPAP A PERMIS AUX EAD DE DÉVELOPPER DES NOTES CONCEPTUELLES ET DES PROPOSITIONS DE PROJETS POUR ACCÉDER AU FINANCEMENT CLIMATIQUE » (%)					
		TRÈS EN DÉSACCORD	EN DÉSACCORD	NI EN ACCORD, NI EN DÉSACCORD	EN ACCORD	TRÈS EN ACCORD	SANS OBJET
Pays africains	15	0,0	0,0	20,0	26,7	6,7	46,7
PMA	12	0,0	0,0	16,7	16,7	8,3	58,3
PEID	7	0,0	0,0	42,9	0,0	14,3	42,9
Pays africains, PMA et PEID	23	0,0	0,0	26,1	17,4	8,7	47,8
Autres pays	17	0,0	0,0	11,6	41,2	5,9	41,2
Tous les pays	40	0,0	0,0	20,0	27,5	7,5	45,0

Notes : Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Sondage à l'intention des AND/PF.

Il existe également des disparités notables dans le développement d'un portfolio de projets entre les différentes catégories de pays. Dans les PEID, les résultats du sondage indiquent que les répondants ont peu d'expérience avec le PPAP pour le développement d'un portfolio de projets. Le PPAP est perçu comme étant légèrement plus efficace pour développer un portfolio de projets dans les PMA, et plus encore dans les pays africains. Dans l'ensemble, les « autres » pays sont nettement plus habilités par le PPAP pour développer un portfolio de projets.

Dans les pays à l'étude, l'efficacité du PPAP a été inégale à cet égard. Deux des pays ont accédé directement au PPAP, ce qui leur a permis de développer des propositions de projets (la Mongolie qui a développé des propositions pour deux projets et le Vanuatu qui a développé une proposition pour un projet). La Mongolie s'est également servie du développement de leur programme national pour rédiger des notes conceptuelles, et la Namibie et Antigua-et-Barbuda ont utilisé le PPAP pour guider le développement de notes conceptuelles avec leur EAD. En effet, Le PPAP a permis à ces quatre pays de développer un certain nombre de notes conceptuelles préliminaires qui ont permis d'embaucher des consultants et de réaliser des études préliminaires.

Par contre, le Sénégal et le Paraguay n'ont pas du tout utilisé ce soutien, ce qui confirme les données dans la base de données de l'UEI selon lesquelles les PEID et les PMA ont eu des difficultés à accéder au soutien du PPAP pour développer un portfolio de projets. À noter également que dans au moins cinq des pays à l'étude, des propositions de projets financés ont été élaborées sans programme national, en s'alignant sur d'autres documents stratégiques antérieurs. Certaines idées de projets ont été pensées par le biais d'autres processus et activités soutenus par le PPAP (par exemple, par le développement de programmes nationaux), soulignant la

complémentarité des différentes activités appuyées par le PPAP.

Engagement du secteur privé

N7 Mesure dans laquelle l'engagement du secteur privé dans les processus de consultation des pays a contribué à favoriser un environnement propice aux investissements du secteur privé.

Le Fonds a priorisé l'engagement du secteur privé dans ses activités. Cet intérêt s'est manifesté de plusieurs manières pertinentes au PPAP. Pour commencer, le PPAP a encouragé les AND/PF à impliquer des acteurs du secteur privé dans diverses consultations liées à la planification des programmes nationaux. Le Fonds encourage les acteurs du secteur privé à s'accréditer, et certains l'ont fait, alors que d'autres sont devenus des partenaires d'exécution. Enfin, le Fonds s'efforce de créer des conditions qui encouragent les acteurs du secteur privé à investir d'importantes sommes pour répondre aux défis des changements climatiques. Le MFSP a été mandaté pour développer un engagement innovant et adaptatif avec le secteur privé. Une analyse complète de l'engagement du Fonds envers le secteur privé ne fait pas partie des objectifs de cette évaluation. Cette section se concentre donc spécifiquement sur la contribution du PPAP à la participation et aux investissements du secteur privé.

Il est reconnu que le Fonds, et plus particulièrement le PPAP, n'a guère contribué à faire progresser l'implication du secteur privé et que le secteur privé n'est pas particulièrement intégré dans le processus d'engagement, de planification et de mise en œuvre du PPAP. Pour vérifier cette hypothèse, une évaluation des propositions qui mentionnent le secteur privé révèle une situation quelque peu mitigée. Des 165 subventions du PPAP, 41 % ont obtenu les réalisations escomptées concernant la mobilisation du secteur privé, près de 60 % ont obtenu les résultats escomptés concernant

la mobilisation du secteur privé, alors que seulement 30 % ont obtenu les résultats escomptés concernant les investissements du secteur privé (Tableau VI.11). Ceci indique que des efforts importants sont déployés pour

développer des relations avec le secteur privé. Cependant, les résultats et l'efficacité du PPAP sont limités, en partie à cause du défi plus vaste auquel fait face le Fonds dans son engagement envers le secteur privé.

Tableau VI.11 Nombre de subventions approuvées du PPAP pour les investissements du secteur privé, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE SUBVENTIONS AYANT RÉUSSI À IMPLANTER UN ENVIRONNEMENT PROPICE AUX INVESTISSEMENTS DU SECTEUR PRIVÉ À L'ÉCHELLE NATIONALE, RÉGIONALE ET INTERNATIONALE (%)		
	NOMBRE DE SUBVENTIONS	AYANT OBTENU LES RÉSULTATS ATTENDUS	PROPORTION (%)
Pays africains	60	13	21,7
PMA	53	10	18,9
PEID	41	12	29,3
Pays africains, PMA et PEID	108	28	25,9
Autres pays	57	21	36,8
Tous les pays	165	49	29,7

Notes : Le nombre de subventions approuvées est à jour en date du 15 mai 2018. Les versements sont à jour en date du 13 juillet 2018. Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Base de données de l'UEI.

Les données du sondage indiquent que l'engagement du secteur privé a peu progressé. Près de 53 % des répondants ont indiqué que le PPAP avait appuyé leur engagement auprès du secteur privé. De plus, 45 % des personnes interrogées étaient en accord ou très en accord pour dire que le soutien du PPAP avait facilité la participation du secteur privé dans leurs processus de planification et de développement de programmes. Cependant, seulement 30 % des répondants étaient en accord pour dire que le soutien du PPAP avait permis d'instaurer des politiques propices à la mobilisation des investissements du secteur privé, une tendance observée principalement dans les « autres » pays (Tableau VI.12). De manière

générale, ces données indiquent que le soutien du PPAP encourage, permet et facilite modérément l'engagement du secteur privé dans les activités menées par les AND/PF, mais il a beaucoup moins d'impact sur les politiques dans lesquelles elles se déroulent.

Dans les pays à l'étude, l'appui aux PPAP a réalisé des activités orientées vers le secteur privé, mais les résultats sont limités et l'efficacité du PPAP n'est que modérée. Conformément aux données du sondage, dans presque tous les pays visités, certaines activités ont été déployées pour interagir avec le secteur privé, notamment dans le cadre du soutien du PPAP relatif aux différentes activités spécifiques au secteur non privé.³³

³³ Par exemple, certaines consultations avec le secteur privé ont eu lieu au Bangladesh, en Mongolie, au Sénégal et en Haïti (de telles consultations sont prévues au Paraguay), au titre d'activités des programmes nationaux appuyées par le PPAP. Ceci est conforme aux constats de la revue documentaire qui a identifié les activités suivantes (soutenues ou non par le PPAP), entre autres : (i) un atelier pour réunir les AND/PF et le secteur privé en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Vanuatu, aux Îles Salomon et aux Îles Fidji; (ii) l'appui

du PPAP à la participation du secteur privé au Pakistan, en Mongolie, à Oman, en Palestine et en Thaïlande; (iii) le renforcement de l'engagement avec le secteur privé et les micro, petites et moyennes entreprises au Maroc; (iv) l'évaluation de mécanismes financiers innovants en partenariat avec des acteurs du secteur privé à Maurice; (v) la participation du secteur privé au processus du programme national en Guyane; et (vi) l'engagement ciblé en Géorgie, à la Macédoine, en Moldavie et au Kirghizistan.

Tableau VI.12 Réponses au sondage par rapport aux investissements du secteur privé, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE RÉPONDANTS	TAUX DE RÉPONSE DES AND/PF À SAVOIR S'ILS SONT D'ACCORD AVEC L'AFFIRMATION SUIVANTE : « LE PPAP A PERMIS D'INSTAURER DES POLITIQUES PROPICES À LA MOBILISATION DES INVESTISSEMENTS DU SECTEUR PRIVÉ » (%)					
		TRÈS EN DÉSACCORD	EN DÉSACCORD	NI EN ACCORD, NI EN DÉSACCORD	EN ACCORD	TRÈS EN ACCORD	SANS OBJET
Pays africains	15	0,0	13,3	26,7	13,3	0,0	46,7
PMA	12	0,0	16,7	16,7	8,3	0,0	58,3
PEID	7	0,0	0,0	42,9	14,3	0,0	42,9
Pays africains, PMA et PEID	23	0,0	8,7	30,4	13,0	0,0	47,8
Autres pays	17	0,0	0,0	11,8	47,1	5,9	35,3
Tous les pays	40	0,0	5,0	22,5	27,5	2,5	42,5

Notes : Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Sondage à l'intention des AND/PF.

Pour le moment, les résultats concrets de ces propositions et activités de mobilisation du secteur privé sont rares.

Des réalisations sporadiques ont été observées, telles que la subvention du PPAP destinée à créer le National Green Energy Fund à Vanuatu, le développement d'une stratégie de mobilisation en Namibie et l'identification des entités du secteur privé en vue de leur attestation à Antigua-et-Barbuda. D'autres progrès en matière d'engagement du secteur privé ne peuvent pas être attribués au PPAP, notamment l'attestation des EAD du secteur privé en Mongolie et au Bangladesh, et le projet financé pour créer la Mongolian Green Finance Corporation. Néanmoins, l'expérience vécue de la Mongolia Green Finance Corporation souligne l'importance des intermédiaires financiers, comme XacBank, qui ont recours à des sociétés privées offrant des lignes de crédit.

Concernant les catégories de pays, les « autres » pays ont le plus bénéficié du soutien du PPAP dans leurs efforts pour interagir avec le secteur privé. En conséquence, alors que 53 % des répondants dans cette catégorie ont convenu que le soutien du PPAP avait permis la mise en place de politiques propices à la mobilisation des investissements du secteur privé, la réponse provenant des autres catégories de

pays variait entre 8 % et 14 %. Voici quelques témoignages de parties prenantes sur ce sujet :

- Un conseiller régional a affirmé que le PPAP a bien fonctionné dans les pays où l'AND est située dans le ministère des finances en raison de sa capacité à réunir le secteur public et le secteur privé.
- Un AND/PF dans un des PMA a affirmé que le PPAP a aidé à bâtir les capacités de lutte aux changements climatiques au sein du ministère des finances. Auparavant, le ministère de l'environnement dirigeait tous les enjeux concernant les changements climatiques. De nos jours, il est conscient du rôle crucial que joue le ministère des finances dans le financement de la lutte contre les changements climatiques et de la manière d'accroître les investissements du secteur privé dans la réduction des émissions de carbone. Le PPAP a donc aidé à bâtir les capacités, à développer un portfolio de projets et à interagir avec les parties prenantes, entre autres.
- Un AND/PF dans un PEID a affirmé que les travaux menés avec le soutien du PPAP ont permis de sensibiliser la société civile, les gouvernements et certains représentants du secteur privé aux opérations du Fonds, aux priorités

d'investissement et aux possibilités d'accéder aux fonds.

- Un AND/PF en Asie-Pacifique a affirmé que le secteur privé a été timidement impliqué dans les processus de consultation et qu'il est nécessaire de présenter des occasions concrètes au secteur privé.

De manière générale, le PPAP n'a pas encore été assez efficace pour créer des politiques propices à la mobilisation des investissements du secteur privé, bien que des progrès aient été observés dans les pays à revenu moyen à l'extérieur de l'Afrique et dans certaines régions d'Afrique. En d'autres termes, des progrès ad hoc sont en cours avec l'appui au PPAP, mais son objectif de transformer les structures du système mondial pour encourager les investissements du secteur privé dans la lutte aux changements climatiques n'a guère progressé. Les pays ont eu recours au soutien du PPAP pour entreprendre des activités, mais des problèmes structurels subsistent en ce qui concerne l'engagement du Fonds avec le secteur privé. Le Fonds a déjà reconnu les défis auxquels sont confrontés les PEID. Il stipule qu'un soutien ciblé à la préparation est nécessaire pour mobiliser leurs marchés privés nationaux. Les PEID, en particulier, représentent un secteur privé dispersé et de

petite taille, et font face à plusieurs défis pour intégrer leur secteur privé national.^{34,35}

C. SOUTIEN AU PROCESSUS D'ATTESTATION ET AUX EAD ACCRÉDITÉES

N3 Mesure dans laquelle l'assistance technique à la préparation a permis aux candidats d'obtenir l'attestation pour devenir des EAD.

La relation entre le PPAP et l'attestation comporte plusieurs facettes et est abordée dans deux sections de ce rapport. La première (cette section-ci) examine la contribution du PPAP aux processus d'attestation. La deuxième (abordée dans un chapitre subséquent) examine l'efficacité de cette contribution et des processus connexes. Ces deux aspects doivent être pris en compte.

L'un des objectifs du PPAP est d'aider les EAD désignées qui souhaitent obtenir l'attestation et les EAD déjà accréditées à assumer des risques et des volumes de financement plus importants. À l'origine, le PPAP était conçu pour fournir des ressources seulement avant d'obtenir l'attestation, fournies par des fournisseurs de services, le principal (mais non le seul) étant PwC. Depuis juillet 2017, le PPAP apporte aussi son soutien pour promouvoir le statut des entités actuellement accréditées.

³⁴ Voir le document GCF/B.19/18. Il stipule davantage que plusieurs options ont été explorées pour favoriser les investissements du secteur privé, telles que (i) utiliser les conseils des entreprises comme point de départ pour interagir avec le secteur privé; (ii) tirer parti des occasions régionales pour réaliser des économies d'échelle potentielles et déployer des mécanismes de garantie pour les accords d'achat d'électricité et les mécanismes de partage des risques avec les banques commerciales locales en tant qu'interventions possibles entre le GCF et le secteur privé; et (iii) intégrer la réglementation de manière à attirer les transactions régionales, étant donné que les capitaux privés ont tendance à atteindre le même niveau des fonds d'investissement sous un règlement unique. Les dialogues structurés dans les Caraïbes ont ouvert la voie au développement d'une proposition approuvée de préparation régionale sur la mobilisation du secteur privé.

³⁵ Comme l'a souligné le Private Sector Climate Finance Tradeshow organisé par le Vanuatu Business Resilience Committee en 2018 (en partie avec le soutien du PPAP), les défis à relever pour impliquer le secteur privé dans les PEID sont les suivants : (i) les faibles compétences techniques du secteur privé en matière de changements climatiques, et leur incompréhension du financement climatique et des problèmes de vulnérabilité climatique; (ii) une perception de lourdeur administrative et bureaucratique qui retarde les versements du financement; (iii) les consultations peu fréquentes entre les EA et le secteur privé dans le développement des projets; (iv) le manque de capacités pour la rédaction de propositions et la difficulté des acteurs du secteur privé d'utiliser les formulaires de demande de financement; et (v) l'ampleur actuelle du financement climatique qui ne correspond pas aux besoins du secteur privé ou le fait qu'il n'a pas la capacité de l'absorber.

Le Fonds a privilégié l'accès direct et a obtenu des résultats modestes à cet égard.

En date du 31 décembre 2017, 16 nouvelles entités étaient passées à l'étape de la révision par le comité d'attestation au cours de la phase II (étape 1), dont 10 étaient des EAD et six des EAI. Quatre d'entre elles étaient des entités du secteur privé, dont deux à accès direct. En février 2018, il y avait 59 EA, dont 32 EAD (54 %) et 27 EAI (46 %). Ainsi, seule une fraction des pays admissibles travaillent par accès direct.

À la fin de janvier 2018, 37 subventions du PPAP incluaient du soutien pour les EAD. De plus, 26 EAD désignées dans 30 pays de différentes régions ont reçu un soutien technique de PwC afin de déterminer les

lacunes dans leurs plans d'action pour obtenir l'attestation.³⁶ Sept propositions avaient été soumises par des EAD déjà accréditées dans le but d'améliorer leurs capacités en tant qu'EA.

D'après la base de données de l'UEI, des 165 projets approuvés, 69 s'attendaient à obtenir un accès direct. Il s'agit d'une augmentation notable en six mois, mais qui demeure en dessous des attentes, étant donné que le Fonds a fondamentalement privilégié l'accès direct. Il est intéressant de noter que les PEID demandent un soutien du PPAP de manière disproportionnée comparée aux autres pays prioritaires pour arriver à ces fins (Tableau VI.13).

Tableau VI.13 Nombre de subventions approuvées du PPAP pour obtenir l'accès direct, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE SUBVENTIONS AYANT RÉUSSI À OBTENIR L'ACCÈS DIRECT		
	NOMBRE DE SUBVENTIONS	AYANT OBTENU LES RÉSULTATS ATTENDUS	PROPORTION (%)
Pays africains	60	16	26,7
PMA	53	14	26,4
PEID	41	19	46,3
Pays africains, PMA et PEID	108	37	34,3
Autres pays	57	32	56,1
Tous les pays	165	69	41,8

Notes : Le nombre de subventions approuvées est à jour en date du 15 mai 2018. Les versements sont à jour en date du 13 juillet 2018. Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Base de données de l'UEI.

D'après les résultats du sondage, 60 % des répondants ont indiqué que **le PPAP avait été utile pour choisir et désigner les candidats appropriés à l'attestation** (Tableau VI.14).

Environ 41 % des répondants étaient en accord ou très en accord pour dire que le PPAP avait été utile pour l'accréditation de candidats désignés en tant qu'EAD. Quelque 57 % des AND/PF dans les PEID ayant répondu au sondage ont déclaré la même chose. En d'autres termes, actuellement, le

Programme a apporté une aide précieuse aux pays pour choisir et désigner des candidats potentiels à l'attestation. Il a été moins efficace pour les accompagner dans le processus d'attestation de base et promue (avec des limitations notables en Afrique), sauf dans les PEID (par exemple, MCT en Micronésie a bénéficié de l'appui du PPAP pour l'attestation). Il est reconnu parmi les EAD que l'atelier organisé à leur intention en mai 2018 au siège social du GCF a été un événement important pour les encourager.

³⁶ GCF/B.20/Inf.02.

Tableau VI.14 Réponses au sondage par rapport à l'attestation, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE RÉPONDANTS	TAUX DE RÉPONSE DES AND/PF À SAVOIR S'ILS SONT D'ACCORD AVEC L'AFFIRMATION SUIVANTE : « LE PPAP A PERMIS D'ACCREDITER LES ENTITES DESIGNÉES » (%)					
		TRÈS EN DÉSACCORD	EN DÉSACCORD	NI EN ACCORD, NI EN DÉSACCORD	EN ACCORD	TRÈS EN ACCORD	SANS OBJET
Pays africains	15	0,0	6,7	20,0	13,3	13,3	46,7
PMA	12	0,0	8,3	8,3	8,3	25,0	50,0
PEID	7	0,0	0,0	14,3	42,9	14,3	28,6
Pays africains, PMA et PEID	23	0,0	4,4	17,4	21,7	13,0	43,5
Autres pays	17	0,0	0,0	5,9	35,3	11,8	47,1
Tous les pays	40	0,0	2,5	12,5	27,5	12,5	45,0

Notes : Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Sondage à l'intention des AND/PF.

Dans les pays à l'étude, l'attestation reste le domaine dans lequel le PPAP était le moins efficace par rapport à l'ensemble des domaines étudiés (voir le Tableau VI.2). La nomination des EAD a été appuyée par le PPAP et d'autres programmes de préparation dans quatre pays. Cependant, parmi les pays à l'étude, seul Antigua-et-Barbuda a réellement bénéficié de l'appui du PPAP pour l'attestation, et seul le Sénégal pour la promotion de leur EAD. Les entités de ces deux pays étaient déjà accréditées au FA, ce qui a accéléré leur attestation et amélioré l'efficacité du PPAP à cet égard. De même, la promotion de l'EAD est en cours avec le soutien du PPAP en Mongolie.

Encore une fois, parmi les pays à l'étude, deux entités ont bénéficié du soutien de PwC par le biais du PPAP, et une autre en a fait la demande. Cependant, ces entités ont signalé des difficultés à surmonter leurs lacunes, et l'une d'entre elles ne sollicitera probablement pas l'attestation à court terme. Dans quatre pays, il y avait des EAD assignées qui ont géré le processus d'attestation elles-mêmes. Dans les pays à l'étude, il n'y a aucune EAD dans les PEID, où l'économie et les capacités organisationnelles sont plus faibles, à l'exception d'Antigua-et-Barbuda.

Actuellement, les capacités de ces pays restent encore trop faibles pour que des

entités puissent être accréditées dans un avenir rapproché, malgré l'intérêt que leur gouvernement et leurs entités ont manifesté. Bien que Vanuatu demeure intéressé, ses agences explorent actuellement la possibilité d'accréditer un consortium d'entités et n'ont toujours pas cherché à obtenir le soutien du PPAP. De manière générale, à part Antigua-et-Barbuda, il y a une nette dichotomie : quatre pays dotés d'une EAD ont obtenu l'attestation par eux-mêmes tandis que trois pays n'ont pas la capacité suffisante pour demander l'attestation. Au Sénégal, une EAD a été accréditée par elle-même et a utilisé le PPAP pour la promouvoir, tandis qu'une autre a utilisé les services de PwC et est maintenant bien avancée dans le processus. Techniquement, le Sénégal n'a toujours pas une EAD accréditée avec le soutien du PPAP.

En conséquence, malgré le PPAP, les pays à l'étude ayant le moins de capacités ont encore du mal à obtenir l'attestation de leur EAD. Ainsi, l'efficacité de ce soutien a été limitée pour eux. L'efficacité du PPAP est limitée à cet égard car les défis liés à l'attestation sont nombreux. Si une entité demande l'attestation, les défis à relever sont les suivants : le processus est lent et long; la langue constitue une barrière; le Fonds fournit parfois des directives contradictoires; les frais de gestion sont peu élevés; et la bureaucratie interne est lourde.

Pour certains pays, il n'a pas été possible d'obtenir l'aide du PPAP malgré leur intérêt car aucun partenaire d'exécution n'est disponible (comme c'est le cas au Liban). Les pays en situation de conflit ou sortant d'un conflit ont du mal à trouver des partenaires d'exécution, malgré le grand intérêt que leurs AND/PF témoignent auprès du Fonds. Dans des pays comme Antigua-et-Barbuda, la Moldavie et l'Arménie, les AND/PF ont mis en œuvre des subventions du PPAP par eux-mêmes, alors que dans d'autres, ils n'ont pas été en mesure de le faire en raison de leurs capacités limitées (par exemple aux Maldives, où la langue est un obstacle).

De manière générale, le PPAP a fourni un appui précieux aux pays pour choisir et désigner des candidats potentiels à l'attestation. Il a été moins efficace pour accompagner ces candidats au travers du processus d'attestation de base et promue, à l'exception des PEID, pour lesquels le PPAP est nettement plus efficace que pour d'autres pays. Dans l'ensemble, les contextes dans lesquels se trouvent les pays, ainsi que le soutien préalable à la préparation qu'ils ont reçu, sont des facteurs essentiels à l'efficacité de l'attestation.

D. DÉVELOPPEMENT DES PNA ET D'AUTRES PROCESSUS DE PLANIFICATION DE L'ADAPTATION

N5 Mesure dans laquelle les subventions à la préparation ont permis aux pays de développer des PNA fondés sur les stratégies et les plans nationaux déjà existants.

Jusqu'à 3 millions \$US en ressources financières ont été mis à la disposition de chaque pays admissible pour développer un PNA ou pour poursuivre d'autres processus de planification de l'adaptation à l'aide du PPAP. Le financement des PNA et d'autres processus de planification de l'adaptation est

une nouvelle composante du PPAP, conformément à la décision B.13/09 prise par le Conseil en 2016 après qu'il eut examiné le document GCF/B.13/05.

Le financement des PNA a été partiellement mis en place pour répondre à la demande des parties prenantes. En date du 15 mai 2018, 14 PNA avaient été approuvés et 12 étaient en vigueur (c'est-à-dire qu'ils ont traversé le processus juridique). Quatre autres PNA provenant du Bhoutan, de la Dominique, de la Mauritanie et du Swaziland avaient reçu l'aval du GTP. Les premiers versements n'avaient été reçus que par trois pays : le Libéria, le Népal et la Colombie.

Les choses ont changé rapidement à la mi-2018. Entre février et juin 2018, le Secrétariat a approuvé six propositions de planification de l'adaptation.³⁷ En date du 6 septembre 2018, 58 propositions de PNA avaient été soumises, 32 étaient en cours d'examen, 7 avaient reçu l'aval, 19 avaient été approuvées et 16 étaient en vigueur. Un premier versement a également été reçu par le Pakistan. En outre, 17 des 26 propositions approuvées venaient des PEID, des PMA et des pays africains, ce qui représente 65 % des propositions.

Dans la plupart des cas, le montant total approuvé s'élève à près de 3 millions \$US, soit le montant maximal. La plupart des PNA en cours de développement prévoient des budgets proches du montant maximal. Le total est nettement inférieur en République démocratique du Congo (1,4 million \$US) et au Gabon (969 000 \$US). La République démocratique du Congo et le Congo ont tous deux proposé une approche progressive de la planification de l'adaptation et n'utilisent donc pas le montant total. Ceci leur permet de postuler ultérieurement pour un financement supplémentaire jusqu'à un montant total de 3 millions \$US. Ceci est en fait une discussion importante que le Fonds entretient avec les

³⁷ GCF/B.20/Inf.02, accessible [ici](#) (en anglais).

pays sur le meilleur moyen d'allouer et de répartir progressivement l'appui. Il est d'avis que les propositions plus petites (y compris celles inférieures à 1 million \$US) permettent un apprentissage et une complémentarité séquentielle dans les propositions, chaque proposition s'appuyant sur les leçons tirées des propositions précédentes.

Le Fonds déploie des efforts considérables pour fournir aux parties prenantes de l'information et des possibilités d'apprentissage sur les PNA. Depuis la RC19, il a organisé une séance à l'Expo mondiale des PNA de 2018, deux séances en collaboration avec le Comité de l'adaptation de la CCNUCC, plusieurs sessions techniques lors des dialogues structurés, ainsi que des ateliers régionaux et des webinaires.

Entre la RC19 et la RC20, le taux de soumission et de resoumissions des PNA a diminué en raison de la plus grande rigueur de l'examen des propositions, de la création de critères d'examen spécifiques aux propositions des PNA, de l'implication d'une plus grande diversité de nouveaux partenaires d'exécution pour ce domaine de préparation et, surtout, d'une approche de plus en plus rigoureuse en matière de qualité et d'impact pour les AND et leurs partenaires d'exécution qui soumettent les propositions.³⁸ Par la suite, une tendance à la hausse des approbations des PNA a été observée très récemment : deux en 2016, deux en 2017, 14 en date du 15 mai 2018, puis 19 en date du 27 août 2018.

Les réponses au sondage concernant la valeur du soutien fournissent de l'information supplémentaire sur l'efficacité du soutien aux PNA. Seulement 32,5 % des répondants ont indiqué que le PPAP avait contribué à faire progresser leur planification nationale en matière d'adaptation, 5 % ont répondu le contraire, tandis que 40 % ont indiqué que

ceci ne s'applique pas à eux (c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas demandé ou reçu le soutien pour les PNA). En fonction des catégories de pays, les résultats démontrent que les AND/PF considèrent que le financement des PNA a fait progresser la planification des pays prioritaires le moins (jusqu'en juillet 2018) (Tableau VI.15). **Des éléments de preuve démontrent que le soutien qu'apporte le PPAP aux PNA a une certaine valeur dans les pays qui y ont accès.** Par exemple, les PNA fournissent aux pays africains un soutien relativement important pour les aider à faire avancer leurs processus de planification de l'adaptation.³⁹ Il se peut très bien que la récente relance des approbations des PNA et que la reconnaissance des pays prioritaires changeront cette perception.

En comparant les sept besoins d'apprentissage, d'après les résultats perçus et rapportés à ce jour, les parties prenantes estiment que le PPAP a eu relativement moins d'impact sur la planification nationale de l'adaptation que sur les autres besoins. Ceci est perceptible dans les réponses au sondage et aux entrevues, et dans les études de cas. Ceci n'est pourtant pas surprenant car le financement des PNA est relativement récent et plusieurs activités de soumission, d'approbation et de versement n'ont eu lieu que récemment.

À ce jour, une proposition de PNA a été approuvée dans quatre des neuf pays à l'étude (Antigua-et-Barbuda, le Bangladesh, le Kenya et la Mongolie) et des versements ont été effectués dans chacun d'eux (bien que trois de ces quatre pays aient reçu le financement au cours des derniers mois). Haïti a reçu des commentaires du GTP concernant une proposition qu'il a soumise et qu'il est actuellement en train de resoumettre. Les quatre autres pays n'ont pas soumis de

³⁸ GCF/B.20/Inf.02, accessible [ici](#) (en anglais).

³⁹ Une AND dans un pays africain marqué par des conflits qui perdurent depuis des décennies a affirmé que le PPAP aide leur PNA car son pays a longtemps eu

de la difficulté à obtenir un tel financement. Ce soutien aidera à recueillir des données et à les utiliser dans le développement de leur PNA.

proposition pour leur PNA. Il est à noter que le Paraguay a préparé un PNA en 2016 avec

le soutien du Fonds et souhaite le mettre à jour avec le soutien du PPAP.

Tableau VI.15 Réponses au sondage par rapport à la préparation à l'adaptation, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE RÉPONDANTS	TAUX DE RÉPONSE DES AND/PF À SAVOIR S'ILS SONT D'ACCORD AVEC L'AFFIRMATION SUIVANTE : « LE PPAP A FAIT PROGRESSER LES PNA » (%)					
		TRÈS EN DÉSACCORD	EN DÉSACCORD	NI EN ACCORD, NI EN DÉSACCORD	EN ACCORD	TRÈS EN ACCORD	SANS OBJET
Pays africains	15	6,7	0,0	26,7	13,3	13,3	40,0
PMA	12	8,3	0,0	16,7	8,3	16,7	50,0
PEID	7	0,0	14,3	28,6	14,3	0,0	42,9
Pays africains, PMA et PEID	23	4,4	4,4	26,1	13,0	8,7	43,5
Autres pays	17	0,0	0,0	17,7	29,4	17,7	35,3
Tous les pays	40	2,5	2,5	22,5	20,0	12,5	40,0

Notes : Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Sondage à l'intention des AND/PF.

Les partenaires d'exécution impliqués jusqu'à présent dans la mise en œuvre des PNA (c'est-à-dire les PNA approuvés qui ont reçu un premier versement) restent principalement le PNUE (7), le PNUD (6), l'ONUAA (1), le Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez (1) et le Département de l'environnement d'Antigua-et-Barbuda (1). La Caisse des Dépôts et Consignations du Gabon (1) vient d'être approuvée mais n'a pas encore reçu le financement.

Les autres partenaires d'exécution appuient la préparation de propositions qui n'ont pas encore été approuvées. Il s'agit du PNUE (20), du PNUD (26), de l'ONUAA (2), du Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez (1), du Département de l'environnement d'Antigua-et-Barbuda (2), de la Caisse des Dépôts et Consignations du Gabon (1), de la Rainforest Alliance (1), de Sahel Eco (1), de la Corporación Andina de Fomento (1), du Centre d'études et de recherches sur l'environnement de l'Université Sultan Qaboos à Oman (1), de South Centre (1), du Ministère de la sécurité sociale, de la solidarité nationale, de l'environnement et du développement durable à Maurice (1), du Fonds national de l'eau (1) et de la Fundación Avina (1).

Les entretiens ont révélé certaines inquiétudes concernant les retards dans le soutien du PPAP pour les PNA. Les soumissions des PNA ont accumulé du retard, principalement en raison (i) du manque de coordination entre les AND/PF et les partenaires d'exécution; (ii) du manque de rigueur des propositions des PNA qui nécessitent d'importantes révisions; et (iii) de l'approche progressive du Fonds par rapport aux PNA, qui exige des modifications dans les propositions (en notant que le guide mis à jour contient spécifiquement des critères d'évaluation, des conseils sur les bonnes pratiques ainsi que des résultats propres aux PNA). Parmi les pays à l'étude, au moins deux rencontraient des difficultés pour mobiliser le soutien des partenaires d'exécution internationaux.

Étant donné que le soutien au PPAP n'est pas encore répandu et qu'il est trop tôt pour mettre en place les PNA résultants, il s'agit de l'un des domaines dans lequel le PPAP est devenu de plus en plus efficace pour garantir les extrants, mais l'efficacité des réalisations ne peut pas être évaluée de manière définitive pour l'instant. Il est à noter que la préparation des PNA suscite un intérêt de la part de tous les pays.

E. PARTAGE D'INFORMATION ET APPRENTISSAGE ENTRE PAIRS

N4

Mesure dans laquelle les événements et les processus de partage d'information et d'expérience ont contribué à la capacité des pays et des EAD à interagir efficacement avec le Fonds.

Dans ce rapport, les dialogues structurés et les événements et activités de partage d'information sont abordés dans deux sections distinctes. Cette section-ci évalue l'efficacité du PPAP pour aider les AND/PF et les EAD à interagir efficacement avec le Fonds. Une section subséquente examine l'efficacité de ces dialogues structurés et de ces événements de partage d'information.

Le PPAP a soutenu des dialogues structurés, des ateliers et des événements. En date du 10 août 2018, le PPAP avait soutenu sept dialogues structurés et un nombre important et croissant d'ateliers et d'événements dans toutes les régions. Entre 150 et 250 participants ont assisté à chacun des dialogues structurés. Ils ont également supervisé de nombreuses initiatives régionales menées par différents groupes de parties prenantes, notamment :⁴⁰

- Dans les Caraïbes, une proposition de préparation régionale visant à mobiliser et à dialoguer avec le secteur privé a été soumise par la Jamaïque et approuvée en août 2017 à la suite de discussions entamées lors du dialogue structuré avec les Caraïbes, tenu en juin 2017.
- Dans le Pacifique, les dialogues et les missions ont fait progresser des projets multinationaux sur les systèmes d'alerte rapide et sur l'information climatique, ont permis d'explorer les différentes approches régionales en matière de sécurité alimentaire et des transports, et ont permis de renforcer les efforts de collaboration pour aborder les obstacles

et les opportunités d'impliquer le secteur privé.

- En Asie, le Bangladesh, l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines sont en train de mettre au point une initiative de banque verte lancée lors du dialogue structuré, avec l'appui du MFSP. Des échanges de coopération Sud-Sud ont eu lieu grâce au dialogue structuré, notamment, les AND du Bangladesh et du Népal se sont rendus en Inde, et l'AND du Pakistan s'est rendu en Mongolie.
- Dans toutes les régions, des échanges entre les AND/PF ont lieu dans le but de partager de l'information sur les meilleures pratiques en matière de mise en œuvre rapide de la préparation (notamment pour les procédures de non-objection, la programmation des pays, la participation du secteur privé et le matériel de communication).

Les réponses au sondage ont indiqué que les dialogues structurés régionaux et les autres événements de partage d'information étaient perçus comme un moyen précieux de permettre un engagement plus formel et plus important des AND/PF avec le Fonds (voir l'Appendice VIII). Près de 53 % des répondants ont indiqué que les activités et les événements régionaux de partage d'information soutenus par le PPAP, tels que les dialogues structurés, avaient amélioré leur capacité d'interagir avec le Fonds (2,5 % des répondants étaient en désaccord, 7,5 % n'étaient ni en accord ni en désaccord et 37,5 % ont indiqué qu'ils ne s'appliquent pas à eux). Une proportion plus faible de 35 % des répondants a indiqué que les activités et les événements nationaux de partage d'information soutenus par le PPAP, tels que les ateliers, étaient précieux pour s'engager auprès des parties prenantes concernées, alors qu'un pourcentage élevé de répondants

⁴⁰ Voir le document GCF/B.20/11.

(45 %) a indiqué qu'ils ne s'appliquent pas à eux, ce qui suggère qu'ils n'ont pas participé à de tels événements.

Il semble y avoir une légère préférence pour les activités en personne par rapport aux événements et aux activités en ligne soutenus par le PPAP, tels que les webinaires. Enfin, 42,5 % des répondants ont indiqué que l'apprentissage entre pairs soutenu par le

PPAP avec d'autres AND/PF était utile pour orienter le développement de leurs travaux sur le climat, alors que 15 % n'étaient ni d'accord ni en désaccord et que 40 % ont indiqué qu'il ne s'applique pas à eux (Tableau VI.16). Ceci suggère qu'il y a un intérêt à tirer parti d'un plus grand nombre d'événements d'apprentissage entre pairs soutenus par le PPAP.

Tableau VI.16 Réponses au sondage par rapport au partage d'information et d'apprentissage, en fonction de la catégorie de pays

CATÉGORIE DE PAYS	NOMBRE DE RÉPONDANTS	TAUX DE RÉPONSE DES AND/PF À SAVOIR S'ILS SONT D'ACCORD AVEC L'AFFIRMATION SUIVANTE : « LES ÉVÈNEMENTS D'APPRENTISSAGE ENTRE PAIRS APPUYÉS PAR LE PPAP ONT ÉTÉ UTILES POUR LE DÉVELOPPEMENT DES TRAVAUX FACE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES » (%)					
		TRÈS EN DÉSACCORD	EN DÉSACCORD	NI EN ACCORD, NI EN DÉSACCORD	EN ACCORD	TRÈS EN ACCORD	SANS OBJET
Pays africains	15	0,0	0,0	20,0	33,3	6,7	40,0
PMA	12	0,0	0,0	25,0	33,3	0,0	41,7
PEID	7	0,0	14,3	28,6	14,3	0,0	42,9
Pays africains, PMA et PEID	23	0,0	4,4	21,7	26,1	4,4	43,5
Autres pays	17	0,0	0,0	5,9	35,3	23,5	35,3
Tous les pays	40	0,0	2,5	15,0	30,0	12,5	40,0

Notes : Certains pays font partie de plusieurs catégories et ils peuvent obtenir plus d'une subvention du PPAP.

Source : Sondage à l'intention des AND/PF.

D'après l'opinion de ceux qui ont participé à de tels événements, il est peut-être plus important de noter que ces événements sont très efficaces dans leur travail, y compris leur interaction avec le Fonds. **Cependant, une proportion encore trop élevée d'AND/PF semble ne pas avoir participé à de tels événements**, ce qui suggère que le PPAP doit être davantage utilisé à ces fins.

Dans les pays à l'étude, il s'agissait d'un domaine dans lequel le soutien du PPAP était relativement peu efficace. Tous les pays ont participé à des événements organisés par le Fonds, notamment des dialogues structurés et des ateliers des EAD. Le Bangladesh a assisté à plusieurs réunions régionales et bilatérales

avec l'appui du PPAP et d'autres partenaires de développement. Dans le cas de la Mongolie et d'Haïti, les ministres respectifs ont participé aux événements et aux dialogues bilatéraux du Fonds. Cette participation s'est traduite par la mobilisation de la volonté politique de lutter contre les changements climatiques.⁴¹

Mis à part l'élan politique généré par ces événements, l'avantage le plus important et le plus mentionné par les répondants a été d'apprendre de leurs pairs et de l'expérience d'autres pays. Les AND/PF et les partenaires d'exécution sont souvent en mesure d'explorer toute l'étendue du soutien que le Fonds et le PPAP offrent lors de tels

⁴¹ Très concrètement, dans le cas d'Haïti, une note conceptuelle de projet a été développée à la suite de la réunion de la délégation du pays avec l'ONUAA lors d'un dialogue structuré. Dans un autre cas, Oman a finalement réussi à soumettre une demande suite à des discussions tenues lors d'un dialogue structuré. Comme

l'a indiqué une entité en Amérique latine, le Secrétariat est très loin et la communication doit se faire virtuellement. Toute possibilité d'interagir directement produirait probablement de meilleures propositions, comme le démontre clairement cette évaluation.

événements. La participation à de tels événements aide les individus et les groupes à mieux connaître le Fonds et le PPAP, et à approfondir leur engagement envers le Fonds. En plus de clarifier la raison d'être du Fonds, les éléments suivants ont également été mentionnés comme des aspects bénéfiques qui se sont concrétisés au cours des réunions (qui sont eux-mêmes appuyés par le PPAP) : des réunions ont eu lieu avec le Secrétariat; des relations ont été développées avec le Secrétariat et les pairs; des réunions politiques de haut niveau ont eu lieu; l'intérêt a été stimulé parmi les dirigeants des pays, etc.

La perception de la valeur de ces événements n'est pourtant pas uniforme dans toutes les catégories de pays. Un pourcentage plus élevé de répondants dans les « autres » pays a estimé que les activités et les événements régionaux de partage d'information soutenus par le PPAP avaient été utiles, par rapport aux répondants des PEID, des PMA et des pays africains. Cette réponse est encore plus biaisée par rapport aux événements d'échelle nationale. De manière générale, il y a un besoin d'organiser davantage d'événements d'apprentissage entre pairs, et davantage d'apprentissage entre pairs lors d'événements déjà en cours et planifiés dans l'avenir, mais qui profitent particulièrement aux PEID et aux PMA. Il y a aussi une demande de soutien financier pour un nombre croissant de participants dans chaque pays (par exemple, financer les représentants du secteur privé et des organisations de la société civile pour participer à des délégations nationales).

Étant donné que l'engagement entre le Fonds, les AND/PF et les EAD est multidirectionnel, il est important de déterminer si le Fonds a lui-même bénéficié des événements et, le cas échéant, de quelle manière.⁴² Toujours est-il

que tous les bénéficiaires potentiels ne tirent pas profit de manière égale des dialogues structurés et des événements de partage d'information. Il reste encore beaucoup à faire pour que ce soit le cas des PEID, des PMA et des pays africains.

F. CONSÉQUENCES INATTENDUES

Quelques conséquences non intentionnelles causées par le PPAP sont indiquées ci-dessous. Cette liste n'est pas exhaustive mais indique celles qui ont le plus attiré l'attention lors de l'évaluation et doivent donc être prises en considération à mesure que le Programme progresse.

Apparence de discord

Le PPAP a soutenu la mise sur pied et le renforcement des AND/PF dans les pays. Cependant, bien que la majorité de ces entités soient situées dans un ministère de l'environnement, d'autres se trouvent aussi dans un autre ministère (ou dans le bureau du premier ministre ou du président), qui n'est pas nécessairement celui qui coordonne le financement des autres activités de développement (c'est-à-dire le ministère des finances dans la plupart des cas). De plus, les AND/PF sont chargés de mettre en place des comités de coordination, souvent alternatifs, chargés d'aligner de manière stratégique tout le soutien du Fonds ainsi que d'autres ressources pour la lutte aux changements climatiques. En soutenant la mise sur pied des AND/PF et des comités de coordination, en particulier de manière à transférer l'équilibre des pouvoirs internes et nationaux entre les différentes agences gouvernementales, le PPAP a involontairement créé une certaine discord dans certains pays bénéficiaires.

⁴² Dans un rapport datant de février 2018, le Fonds a présenté les avantages suivants : (i) comprendre directement les priorités des pays, saisir les différentes lacunes en matière de capacités et évaluer les possibilités d'intervention du Fonds; (ii) suivre les progrès de la programmation des pays, soutenir la priorité des projets et le choix des EAD; (iii) informer

un large éventail de parties prenantes des processus et des modalités opérationnelles du Fonds; et (iv) engager les principales parties prenantes nationales dans les principaux problèmes des changements climatiques. De tels succès sont nombreux, autant pour le Fonds que pour les AND/PF, les partenaires d'exécution et les EA.

Prise en charge par les pays et la société civile

Le PPAP est fondé sur le principe de prise en charge par les pays, qui est souvent mentionné dans ce rapport. Il encourage également un dialogue élargi avec les différentes parties prenantes pertinentes, y compris le secteur privé, les organisations de la société civile, les communautés locales, et les populations vulnérables, marginalisées et autochtones, pour favoriser une prise en charge inclusive. Tout en valorisant de telles consultations, le Programme est structuré de manière à privilégier l'autorité des gouvernements. Bien que ceci ne pose pas de problème en principe, en pratique, des parties prenantes hétérogènes se sont engagées, certaines avec une simple participation symbolique, ce qui marginalise davantage des parties prenantes essentielles. Le Fonds en est conscient et développe actuellement des directives à ce sujet susceptibles de remédier à cette situation, notamment la politique récente concernant les peuples autochtones.

Impact des inefficacités sur les partenariats

Le modèle de prestation du Fonds repose sur des partenariats à différents niveaux : les AND/PF en partenariat avec le Fonds, les AND/FP avec les EAD, les conseillers

régionaux avec le Fonds et les AND/FP, etc. Chaque partenaire a à son tour sa propre clientèle pour laquelle il est responsable des progrès liés au Fonds. En raison de la récurrence des retards prolongés et des orientations contradictoires fournies par le Fonds, les inefficacités ont eu un impact négatif sur les partenariats.⁴³ À court terme, ceci pourrait avoir créé des tensions entre les différents acteurs et leur clientèle. Si les progrès promis ne sont pas obtenus, les différents acteurs risquent de se sentir responsables envers leur clientèle. Par exemple, lorsque le processus d'attestation est long, l'unité au sein de l'EAD est tenue responsable par la direction de l'EAD. À long terme, ceci peut compromettre le capital social de l'un des acteurs du partenariat.

De plus, certaines visites d'évaluation ont eu lieu peu après la RC20, lors de laquelle des propositions de projets n'ont pas réussi à être évaluées et approuvées. À la suite de la RC20, plusieurs parties prenantes du Fonds ont été confrontées à des questions concernant la valeur et l'avenir du Fonds, risquant ainsi l'aliénation d'entités et son infrastructure institutionnelle. Le modèle de prestation du Fonds repose sur des structures interorganisationnelles solides. Ce potentiel déclin en capital social peut avoir des conséquences graves si rien n'est fait.

RÉSULTATS PROBANTS

Constat 1 :

Dans l'ensemble, le PPAP est plus efficace dans les pays non prioritaires au Fonds (c'est-à-dire les « autres » pays). C'est le cas pour presque tous les liens de causalité majeurs identifiés dans cette section pour évaluer l'efficacité du PPAP.

Constat 2 :

Le PPAP a été particulièrement efficace pour **organiser des événements de partage d'information qui permettent d'interagir avec le Fonds**. En effet, le PPAP a soutenu différents dialogues structurés ainsi que des ateliers et des événements organisés autour du monde. Ceux qui ont participé à de tels événements sont d'avis que ces initiatives ont

⁴³ La littérature sur le capital social décrit les relations sociales comme étant fondées sur la présence; une fois que la confiance est brisée, il est difficile de la rétablir.

été très efficaces dans leur travail, notamment en ce qui concerne leur interaction avec le Fonds. Cependant, une proportion encore trop élevée d'AND/PF semble ne pas avoir participé à de tels événements, ce qui suggère que le PPAP doit être davantage utilisé à ces fins pour assurer une plus grande participation. Mis à part l'élan politique généré par ces événements, l'avantage mentionné le plus souvent par les répondants du sondage a été d'apprendre de leurs pairs et de l'expérience d'autres pays.

Constat 3 :

Le PPAP est **plus efficace dans le soutien aux consultations entre les parties prenantes qu'à la préparation de programmes nationaux**, qui n'ont été entamés que récemment dans la plupart des pays. En particulier, l'engagement des parties prenantes est planifié ou en cours dans toutes les catégories de pays. Néanmoins, **la participation de la société civile dans le PPAP demeure rudimentaire et incohérente.**

Constat 4 :

L'efficacité du PPAP dans le renforcement des AND/PF, le développement d'un portfolio de projets et de l'engagement du secteur privé varie d'un pays à l'autre.

Constat 5 :

La contribution du PPAP au renforcement des AND/PF est hétérogène et se produit rarement dans les PEID, les PMA et les pays africains. C'est le cas à la fois du développement de la procédure de non-objection et des mécanismes de coordination nationale.

Constat 6 :

Il n'est pas clair si le PPAP fournit un soutien suffisant aux EAD pour développer un portfolio de projets, que ce soit financièrement ou par le développement de leurs capacités. Les PEID et les PMA

sollicitent le moins le soutien du PPAP pour le développement d'un portfolio de projets. De plus, le processus de développement des programmes nationaux et d'un portfolio de projets n'est pas nécessairement linéaire, du moins lorsqu'un pays amorce son engagement envers le Fonds.

Constat 7 :

Des efforts importants ont été déployés pour intégrer le secteur privé à l'aide du soutien du PPAP. La participation du secteur privé aux processus de consultation est en développement. Dans certains cas, les fonds du PPAP ont été distribués par l'intermédiaire d'intermédiaires financiers accrédités, ce qui s'est avéré être un moyen important pour travailler avec le secteur privé. Cependant, **les résultats et l'efficacité du soutien du PPAP sont limités**, en partie à cause du défi plus vaste auquel fait face le Fonds dans son engagement avec le secteur privé. Actuellement, **le PPAP n'a pas encore été assez efficace pour créer des politiques propices à la mobilisation des investissements du secteur privé, bien que des progrès aient été observés dans les pays à revenu moyen à l'extérieur de l'Afrique et dans certaines régions d'Afrique.** Alors que des progrès ad hoc sont observés, les activités du PPAP ne contribuent pas encore beaucoup au développement de politiques et d'organisations nationales qui favorisent un climat propice à mobiliser les investissements du secteur privé. Jusqu'à présent, le PPAP contribue peu à la transformation structurelle du système mondial afin d'encourager les investissements du secteur privé dans la lutte aux changements climatiques.

Constat 8 :

Le PPAP a fourni un appui précieux aux pays pour choisir et désigner des candidats potentiels à l'attestation. Il a été moins efficace pour accompagner ces candidats au travers du processus d'attestation de base et promue, à l'exception des PEID, pour

lesquels le PPAP est nettement plus efficace. Le Secrétariat doit particulièrement mettre plus d'effort en Afrique à cet égard. Les contextes et les catégories de pays, ainsi que le soutien à la préparation obtenu préalablement, sont des facteurs fondamentaux pour évaluer les chances d'obtenir l'attestation.

Constat 9 :

Le financement des PNA étant relativement récent, il y a peu de *réalisations* démontrables (par exemple, des PNA en place), mais des progrès ont été accomplis, en particulier

depuis la mi-2018. Le financement des PNA est perçu par les AND/PF comme ayant le moins avancé la planification de l'adaptation nationale parmi les pays prioritaires du Fonds. Il se peut très bien que la récente relance des approbations des PNA et de la reconnaissance des pays prioritaires changera cette perception. Alors que la plupart des projets et des propositions approuvés de PNA valent près de 3 millions \$US, soit le maximum autorisé, il est de plus en plus reconnu qu'un soutien financier plus petit et échelonné permet un apprentissage et assure que chaque proposition tire des leçons de la précédente.

VII. TRANSVERSALITÉ : L'ÉQUITÉ DES GENRES ET L'ENVIRONNEMENT

A. ÉQUITÉ DES GENRES

La politique et le plan d'action sur l'équité des genres du Fonds ont été adoptés par le Conseil en 2015. Le Fonds a recruté en 2015 un expert expérimenté en matière d'équité des genres chargé de réviser et de mettre à jour le plan d'action, ce qui démontre l'importance que le Fonds accorde à cette considération. De plus, le Secrétariat a mis en place des pratiques et des systèmes pour assurer l'alignement des propositions du Fonds sur sa politique et son plan d'action concernant l'équité des genres, notamment en exigeant que cette considération soit évaluée dans les propositions. À ce jour, 87 % des propositions du Fonds incluent une telle évaluation.

Dans les neuf pays à l'étude, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour

intégrer pleinement l'équité des genres dans le portfolio de projets du PPAP (Tableau VII.1). Des 28 propositions examinées, seuls cinq projets (à Antigua-et-Barbuda, au Bangladesh, au Kenya, en Mongolie et au Paraguay) ont pleinement intégré l'équité des genres dans les objectifs et les activités de leur projet, et ont alloué dans leur budget des ressources pour embaucher un expert et mettre en œuvre des activités propres à cet aspect. Onze projets ont quelque peu intégré l'équité des genres (soit en intégrant cette considération dans leurs objectifs ou leurs activités, soit en consacrant des ressources à cette considération dans leur budget), tandis que 12 projets ne l'abordent pas du tout (voir l'Appendice XI pour plus d'information sur l'intégration de l'équité des genres dans les projets du PPAP dans les neuf pays à l'étude).

Tableau VII.1 Intégration de l'équité des genres dans les projets du PPAP pour chaque pays à l'étude

PAYS	NOMBRE DE PROJETS QUI ONT INTÉGRÉ PLEINEMENT L'ÉQUITÉ DES GENRES	NOMBRE DE PROJETS QUI ONT QUELQUE PEU INTÉGRÉ L'ÉQUITÉ DES GENRES	NOMBRE DE PROJETS QUI N'ONT PAS INTÉGRÉ L'ÉQUITÉ DES GENRES	TOTAL
Antigua	1	1	2	4
Bangladesh	1	1	2	4
Haïti	0	2	0	2
Kenya	1	1	1	3
Mongolie	1	2	1	4
Namibie	0	2	0	2
Paraguay	1	1	0	2
Sénégal	0	1	3	4
Vanuatu	0	0	3	3
Total	5	11	12	28

Source : Études de cas de l'UEI.

Dans l'ensemble, les activités soutenues par le PPAP ont intégré l'équité des genres, mais il reste encore beaucoup à faire pour que l'équité soit traitée de manière égale dans toutes les régions. Les résultats du sondage indiquent que 72 % des répondants étaient en accord ou très en accord pour dire que leurs

activités soutenues par le PPAP étaient intentionnellement alignées sur la politique et le plan d'action de l'équité des genres. Cette proportion était nettement plus basse en Afrique, où 57 % des répondants étaient en accord ou très en accord, mais plus élevée en Amérique latine, où 78 % des répondants ont

exprimé la même opinion. Bien que les réponses aient été généralement positives, le nombre élevé de réponses neutres ou sans opinion (43 % en Afrique et 33 % en Europe) suggère que l'importance d'intégrer l'équité des genres dans le portfolio du PPAP n'a pas été suffisamment communiquée aux AND/PF. Les données recueillies des études de cas démontrent que certaines subventions du PPAP intègrent de manière adéquate la considération de l'équité des genres.

Lorsque nous leur avons demandé si le PPAP avait renforcé leurs capacités pour répondre aux exigences de la politique et du plan d'action sur l'équité des genres, la majorité des AND/PF (68 %) étaient en accord ou très en accord avec cette affirmation. Les réponses ont été généralement plus positives en Europe de l'Est et en Amérique latine, où respectivement 100 % et 78 % des répondants étaient en accord ou très en accord, comparativement à 57 % et 50 % en Afrique et en Asie-Pacifique, respectivement.

Les résultats du sondage suggèrent que le renforcement des capacités en matière d'équité des genres n'a été que partiellement réalisé en faisant appel à des experts en la matière; 52 % des personnes interrogées étaient en accord ou très en accord pour dire que le PPAP leur avait permis d'avoir recours à des experts. Les réponses varient considérablement d'une région à l'autre : 100 % des personnes interrogées ont répondu à l'affirmative en Europe, comparativement à 67 % en Asie et dans le Pacifique, 55 % en Amérique latine, et seulement 14 % en Afrique. En fait, 11 % des personnes interrogées en Afrique ont exprimé leur désaccord lorsque nous leur avons demandé si le PPAP leur a permis d'avoir recours à un expert, tandis que 71 % ne sont ni en accord ni en désaccord et 14 % ont répondu que cette situation de s'appliquait pas à elles. Ceci suggère que le PPAP ne permet pas suffisamment d'accéder à des experts en équité des genres dans les pays africains et

que les AND/PF dans cette région ne sont pas informés du soutien que le PPAP offre pour une telle expertise. Le Paraguay est un exemple de pays qui a obtenu un soutien du PPAP pour accéder à des experts en matière d'équité des genres, où la subvention du PPAP a permis d'embaucher un expert chargé d'intégrer l'équité des genres dans les quatre composantes de son projet. Au total, un cinquième du budget du projet est consacré à l'équité des genres.

Bien que le soutien du PPAP ait permis aux AND/PF de satisfaire aux exigences de la politique en matière d'équité des genres (d'après les résultats du sondage), des AND/PF ont exprimé une certaine réticence à affirmer qu'il a fait progresser l'équité des genres et l'inclusion dans l'adaptation et l'atténuation de manière générale (les résultats sont relativement plus faibles dans le sondage par rapport à cette question). Dans l'ensemble, 52 % des répondants étaient en accord ou très en accord pour dire que le soutien du PPAP les avait aidés à faire progresser l'équité des genres dans l'adaptation et l'atténuation. Ce score est légèrement supérieur en Europe de l'Est (67 %) et en Afrique (55 %), ce qui suggère que le PPAP est encore jeune et qu'il faut plus de temps avant que son appui se traduise par des résultats concrets, notamment pour promouvoir l'équité des genres dans l'atténuation et l'adaptation de manière plus répandue.

Dans l'ensemble, les résultats de toutes les questions du sondage sont disproportionnellement plus faibles en Afrique, ce qui suggère que plus de travail est nécessaire pour intégrer l'équité des genres dans les projets de cette région. Ce constat est également corroboré par l'évaluation du portfolio de projets du PPAP qui démontre qu'un seul des neuf projets en Afrique a pleinement intégré l'équité des genres (comparativement à deux projets en Amérique latine et deux projets en Asie).

B. SAUVEGARDES ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES

Dans sa décision B.07/02, prise en 2014, le Conseil a adopté la norme de performance de la Société financière internationale en tant que sauvegardes environnementales et sociales provisoires du Fonds. Ceci répond à l'exigence, telle qu'elle est énoncée dans l'Instrument de gouvernance du Fonds, qui stipule que les sauvegardes environnementales et sociales doivent être appliquées à tous les programmes et projets financés par Fonds.

La politique relative aux sauvegardes environnementales et sociales du Fonds a été approuvée lors de la RC19 en février 2018 dans le cadre du système de gestion environnementale et sociale.⁴⁴ La politique énonce et clarifie davantage la manière dont les exigences en matière de sauvegardes sont appliquées dans le contexte des activités financées par le Fonds. Bien que l'adoption de cette politique soit récente, l'application des sauvegardes environnementales et sociales est en cours depuis un certain moment au sein du Fonds. En effet, selon une partie prenante importante du Fonds, tous les programmes et projets approuvés à ce jour par le Conseil appliquent les sauvegardes du Fonds.

L'objectif de la politique est de guider le Fonds et ses partenaires dans la gestion efficace et équitable des risques et des impacts environnementaux et sociaux, et d'améliorer les résultats de toutes les activités financées par le Fonds. D'après la politique, toutes les activités soutenues par le Fonds s'engagent à :

- Éviter et, lorsque ce n'est pas possible, atténuer les impacts négatifs sur les individus et l'environnement.

- Améliorer l'accès équitable aux avantages du développement.
- Tenir compte des populations, groupes et individus vulnérables et marginalisés, des communautés locales, des peuples autochtones et des autres groupes d'individus affectés ou susceptibles d'être affectés par les activités financées par le Fonds.

La politique s'applique à trois niveaux : le niveau stratégique et institutionnel; le niveau des entités; et le niveau des activités. Au niveau stratégique et institutionnel, le Fonds dispose d'une Unité des sauvegardes environnementales et sociales au sein de la DPP chargée de la mise en œuvre de la politique sur les sauvegardes. Ayant débuté modestement, avec une seule personne en poste jusqu'à récemment, l'Unité s'est élargie pour inclure une gamme de sauvegardes environnementales et sociales, ainsi que des experts sur l'équité des genres. L'Unité est impliquée dans toutes les activités du Fonds, y compris les activités liées au PPAP, en fournissant un soutien pour évaluer et assurer la conformité aux sauvegardes environnementales et sociales.

À ce jour, le rôle de l'Unité dans l'évaluation des propositions de préparation a été limité, offrant un examen plus approfondi des propositions lorsque des irrégularités étaient observées. Par exemple, peu de demandes ont été adressées à l'Unité pour renforcer des systèmes propres aux sauvegardes des AND/PF. L'Unité pourrait être appelée à s'impliquer davantage dans l'avenir afin que les parties prenantes du Fonds aient une meilleure compréhension des sauvegardes et de leur application.

Par exemple, une nouvelle « note d'orientation » sur l'engagement des parties prenantes dans la planification des projets sera déployée prochainement. Elle traitera

⁴⁴ Accessible [ici](#) (en anglais).

également du développement des notes conceptuelles et des consultations entre parties prenantes, qui sont toutes deux des activités soutenues par le PPAP. Son développement témoigne de la volonté du Fonds d'assurer des consultations appropriées et l'engagement de diverses populations, y compris des communautés vulnérables, marginalisées et locales, ainsi que des peuples autochtones. En effet, la politique relative aux peuples autochtones du Fonds,⁴⁵ adoptée par le Conseil dans la décision B.19/11, demande aux projets du Fonds d'obtenir préalablement le consentement des peuples autochtones concernés, accordé librement et en toute connaissance de cause, le cas échéant.

Dans l'état actuel des choses, les engagements découlant de la politique sur les sauvegardes environnementales et sociales, de la politique relative aux peuples autochtones et même de la politique et du plan d'action en matière d'équité des genres ne sont pas inclus dans le formulaire de proposition. Un endroit pour aborder les mesures de risque et d'atténuation pourrait être ajouté à ces fins (bien que ce ne l'est généralement pas, étant donné que le renforcement des capacités, l'appui à la planification, le renforcement des organisations et d'autres activités similaires sont perçus comme ayant peu de risques et d'impacts, et ne nécessitent donc pas davantage de vérifications). Ceci ne résulte pas tout à fait à des sauvegardes environnementales et sociales claires et solides, à un engagement envers les peuples autochtones, à l'équité des genres et au respect des exigences du PPAP.

Néanmoins, le sondage permet de mieux comprendre l'alignement des entités et des activités sur les politiques des sauvegardes environnementales et sociales. D'après les résultats du sondage, 76 % des AND/PF ont très clairement indiqué que leurs projets étaient intentionnellement alignés sur la politique des sauvegardes environnementales

et sociales du Fonds, alors que 24 % des répondants n'étant ni en accord ni en désaccord avec cette affirmation. Au total, 68 % des personnes interrogées étaient en accord ou très en accord pour dire que le soutien du PPAP a contribué à renforcer les capacités des AND/PF pour qu'elles se conforment à la politique des sauvegardes environnementales et sociales du Fonds. Enfin, 56 % des répondants ont indiqué que le soutien du PPAP leur avait permis de faire appel à des experts sur les questions environnementales et sociales.

Les résultats du sondage démontrent que les AND/PF estiment pouvoir satisfaire aux exigences des sauvegardes environnementales et sociales et que le soutien du PPAP est disponible pour fournir une expérience supplémentaire, si nécessaire. Il n'est toutefois pas possible d'évaluer rigoureusement la contribution du PPAP à cet égard, mais il est possible d'affirmer que les AND/PF sont bien conscients que leurs projets doivent être conformes à la politique et qu'ils doivent agir en conséquence. Ceci est conforme au modèle d'affaires du Fonds qui compte sur les AND/PF pour assurer le respect de leurs propres sauvegardes et de celles du Fonds (en ce qui concerne la procédure de non-objection, par exemple) dans les activités proposées. Les AND/PF, quant à eux, comptent également sur les systèmes de gestion environnementale et sociale des EA pour se conformer aux sauvegardes du Fonds.

Les entités de mise en œuvre (telles que les EA, par exemple) sont responsables du suivi concernant les sauvegardes environnementales et sociales. Selon les principales parties prenantes du Secrétariat, le PPAP a fourni des ressources pour renforcer les capacités des EA concernant l'équité des genres et les sauvegardes environnementales et sociales, avec l'appui de l'Unité de la durabilité au sein du Fonds, mais seulement

⁴⁵ Accessible [ici](#) (en anglais).

dans un nombre limité de cas pour le moment. L'un des principaux obstacles à ce genre de soutien était la longue durée du processus d'approvisionnement aux EA pour les sauvegardes environnementales et sociales et l'équité des genres. Le processus prend de

trois à quatre mois et fournit une somme d'argent plutôt modeste (environ 50 000 \$US, par exemple). Il s'agit d'une plainte exprimée par toutes les EA et les AND/PF au sujet du PPAP.

RÉSULTATS PROBANTS

Constat 1 :

Dans les pays à l'étude, l'intégration de l'équité des genres varie considérablement d'un projet à l'autre. Des 28 projets examinés, cinq ont intégré de manière considérable l'équité des genres dans leur conception et ont également alloué des ressources à l'embauche d'un expert en équité des genres et à la mise en œuvre d'activités spécifiques à cette considération. Cependant, 11 projets n'ont que partiellement intégré l'équité des genres, tandis que les 12 projets restants ne traitaient pas du tout de cette question.

Constat 2 :

L'examen du portfolio et les résultats du sondage suggèrent que le PPAP tarde à intégrer l'équité des genres, particulièrement en Afrique par rapport aux autres régions.

Constat 3 :

L'approche et la capacité du Fonds concernant les sauvegardes environnementales et sociales, ainsi que les communautés vulnérables, marginalisées, locales et autochtones, s'améliorent, mais

elles ne sont que légèrement renforcées dans le contexte du PPAP.

Constat 4 :

Dans l'ensemble, les AND/PF estiment qu'ils sont en mesure de répondre aux exigences des sauvegardes environnementales et sociales, et que le soutien du PPAP est disponible pour fournir une expérience supplémentaire, si nécessaire. **Les AND/PF sont conscients que leurs projets doivent s'aligner sur la politique des sauvegardes et qu'ils doivent s'ajuster en conséquence.** Ceci est cohérent avec le modèle d'affaires du Fonds qui compte sur les AND/PF pour assurer la conformité des activités proposées non seulement avec leurs propres sauvegardes, mais aussi avec celles du Fonds. Les AND/PF, quant à eux, comptent également sur les systèmes de gestion environnementale et sociale des EA pour se conformer à la politique. Cependant, il est difficile de savoir dans quelle mesure les AND/PF demeurent conformes une fois que les propositions de financement commencent à être mises en œuvre.

VIII. EFFICIENCE

Afin d'aborder l'efficacité d'une grande organisation aux multiples facettes comme le Fonds, l'équipe d'évaluation a examiné les divers éléments de la stratégie de sensibilisation du PPAP, ainsi que le GTP et le processus d'approbation des projets. Une analyse chronologique a été effectuée qui a permis de déterminer quelques obstacles fondamentaux dans l'ensemble du processus du PPAP ainsi que dans les efforts du Secrétariat pour améliorer l'efficacité. Ce chapitre examine également le rôle des conseillers régionaux, les accords conclus récemment avec le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et l'efficacité des événements d'apprentissage organisés dans le cadre du PPAP.

Sensibilisation auprès des parties prenantes

L'approche du Fonds pour communiquer avec les parties prenantes concernant le PPAP comporte de multiples facettes, telles que le site web du Fonds, le guide du PPAP, ainsi que l'organisation par les conseillers régionaux d'événements et de discussions avec les AND/FP via Skype et par téléphone. De plus, des visites dans les pays, des réunions bilatérales à la Conférence des Parties, des réunions virtuelles et des webinaires, ainsi que de nombreux ateliers techniques sur les PNA ont récemment mis en place.

En juin 2018, une version révisée du guide du GCF sur l'accès au PPAP⁴⁶ a été publiée sur le site web du Secrétariat à la suite d'un examen approfondi et d'efforts considérables déployés par le personnel de la DPP. Les réactions obtenues de la part des AND/PF concernant ces changements ont été favorables. Le guide est plus clair, les informations sont mieux adaptées à leurs

besoins, et le modèle de budgétisation et le cadre logique sont conçus de manière plus appropriée. Environ 80 % des AND/PF ayant répondu au sondage étaient soit en accord ou très en accord avec le fait que le guide du Fonds fournisse des indications adéquates pour accéder au soutien du PPAP, tandis que 12 % étaient en désaccord et 4 % étaient très en désaccord.

Certaines personnes interrogées ont néanmoins reproché au guide d'utiliser un langage trop bureaucratique et de fournir des indications insuffisantes sur la manière d'interagir avec le Fonds concernant le PPAP. Le guide n'est encore disponible qu'en anglais, ce qui nuit considérablement à sa pertinence et à son utilité dans les pays non anglo-saxons. Les parties prenantes non anglophones qui ont participé à cette étude ont jugé très problématique le fait que le guide et les autres communications du Fonds ne soient pas offerts en français et en espagnol (sans mentionner l'arabe et d'autres langues prépondérantes). Comme l'a déclaré une partie prenante francophone, la langue reste une barrière pour une meilleure prise en charge par le pays. Une traduction de certains formulaires figurant dans le guide serait avantageuse aux pays tout en minimisant les coûts.

Les dialogues structurés et une série d'ateliers de partage d'information (par exemple, l'atelier portant sur l'accès direct tenu en mai 2018) constituent d'autres principaux outils mis en place par le Secrétariat pour sensibiliser les parties prenantes. Des dialogues structurés ayant lieu régulièrement ont été organisés par le Secrétariat en 2017 et en 2018. Plusieurs réunions et ateliers de partage d'information ont été organisés dans des contextes nationaux depuis le lancement du Fonds avec la participation du Secrétariat.

⁴⁶ Accessible [ici](#) (en anglais).

En dépit de tous ces efforts, les communications du Secrétariat sont perçues comme étant insuffisantes par de nombreuses parties prenantes, notamment en ce qui concerne les changements des politiques et des procédures du PPAP. Les partenaires d'exécution ont joué un rôle essentiel en veillant à ce que les AND/PF soient informés, mais eux-mêmes doivent être informés des changements apportés aux processus pour les partager et travailler efficacement avec eux. Les AND/PF et les EAD aimeraient que les besoins en apprentissage entre pairs soient davantage privilégiés, inspirés des « cafés » organisés lors du dialogue structuré du Mali en mars 2018, ou par l'organisation de réunions de réseaux sous-régionaux, proposés par le Secrétariat dans l'Annexe XVI de la décision B.19/15 sur le programme de travail du PPAP de 2018.

Les coûts des dialogues et des autres événements ont été pris en charge par le budget du PPAP. Selon les états financiers, les montants consacrés aux ateliers régionaux et aux visites des AND ont augmenté au cours des trois dernières années, passant de 640 000 \$US en 2015 à 1,015 million \$US en 2016 à 1,062 million \$US en 2017. Le montant budgétisé en 2018 pour les dialogues structurés et les autres activités de partage d'information s'élevait à 5,0 millions \$US, selon le programme de travail du Secrétariat de 2018, présenté lors de la RC19. Ceci représente huit ateliers de 500 000 \$US chacun et 1 million \$US supplémentaire pour d'autres activités de partage d'information. Il s'agit d'une augmentation substantielle.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'efficacité de ces rencontres, il est possible d'effectuer une évaluation préliminaire de leur rentabilité. Compte tenu de la réaction positive des participants concernant ces événements (comme mentionnée dans le Chapitre VI) et de leur participation active et continue (avec une moyenne de 200 participants à chaque

dialogue structuré en 2018), les événements satisfont manifestement à de multiples besoins importants, y compris le partage d'information et l'apprentissage. Les dépenses associées à ces réunions semblent donc justifiées. Néanmoins, dans l'avenir, organiser des réunions sous-régionales plus petites devrait être pris en considération et évalué en fonction de leur coût prévu et de leur alignement sur les besoins spécifiques des groupes de participants plus homogènes, ce qui augmenterait la rentabilité.

Les applications au PPAP, les évaluations et le GTP

Le Conseil a délégué l'approbation des projets du PPAP au Secrétariat. Le GTP au sein du Secrétariat est la structure qui gouverne l'approbation des activités de préparation, mis sur pied en juin 2015. Comme défini dans le formulaire d'instructions administratif interne, le but du GTP est d'examiner et de donner son aval à toutes les subventions du PPAP, et de veiller à ce que l'allocation des subventions soit traitée avec efficacité et transparence.⁴⁷ Le directeur général nomme les membres du Groupe pour un an, avec possibilité de prolongation. Les membres sont composés du directeur de la DPP à titre de président, du directeur financier et directeur des services de soutien à titre de président suppléant, de deux membres du personnel de la DPP, un membre des services de soutien et deux membres facultatifs venant d'autres divisions. Le Bureau du conseil général, le BGRC et le BGP y participent régulièrement, et du personnel supplémentaire peut être appelé au besoin.

Le directeur de la DPP et le directeur financier et des services de soutien sont conjointement l'autorité qui approuve les demandes et les applications de subvention du PPAP et les versements des subventions approuvées dans le cadre du PPAP jusqu'à un

⁴⁷ Réf. No. : CPD-Readiness/CFO-DSS/001.

montant maximal de 300 000 \$US pour la première activité de préparation, le renforcement des AND et le développement des programmes nationaux. Le directeur de la DPP est l'autorité qui approuve toutes les autres demandes et applications de subvention du PPAP et les demandes de versement des subventions approuvées jusqu'à un montant maximal de 150 000 \$US. Le directeur général est l'autorité qui approuve les autres demandes qui dépassent 150 000 \$US; cette responsabilité a été déléguée au directeur général adjoint lorsque ce poste a été créé.

Afin d'examiner l'efficacité du processus de révision du PPAP, il est important de bien le comprendre (les organigrammes pour le traitement des demandes du PPAP figurent dans l'Appendice XII). Toutes les propositions et les demandes d'assistance du PPAP doivent être soumises par les AND/PF. La préparation peut être assistée, le cas échéant, par un partenaire d'exécution national ou international (qu'il soit accrédité ou non),⁴⁸ ce qui est souvent le cas. Les conseillers régionaux ont également tendance à participer à ce processus en fournissant leur avis d'expert. Les partenaires d'exécution non accrédités doivent réussir une évaluation de leur capacité de gestion financière.

Une fois les propositions reçues, la DPP les examine et fournit des commentaires aux AND/PF. Les AND/PF soumettent ensuite une proposition révisée à la DPP pour être évaluée par le GTP. En pratique, ce va-et-vient peut se poursuivre plus d'une fois avant que la proposition soit officiellement soumise au GTP. Le Groupe peut soit donner son aval à une proposition, donner son aval avec certaines conditions, ou la renvoyer en demandant une révision. Une fois que le GTP a donné son aval, les propositions sont soumises au directeur général ou au directeur de la DPP et au directeur financier pour être approuvées. Quelque 76 % des AND/PF ayant répondu au sondage étaient soit en

accord ou très en accord avec le fait que les commentaires du GTP avaient permis d'améliorer la qualité des demandes et 64 % étaient d'accord pour dire que ces commentaires avaient été opportuns.

Une fois approuvées, conformément aux limites d'approbation décrites ci-dessus, les lettres d'approbation sont envoyées, ainsi que le modèle et les conditions standards de l'accord de subvention aux AND/PF et aux partenaires d'exécution. Tous les commentaires sur ces documents doivent être clarifiés par le Bureau du conseil général, qui fournit son avis juridique avant que l'accord de subvention et les conditions standards soient finalisés. Une fois que l'accord de subvention et les conditions standards sont finalisés, les deux parties signent l'accord de subvention et les partenaires d'exécution sont invités à envoyer leur avis juridique. Le Bureau du conseil général approuve alors l'avis juridique et l'accord de subvention est alors déclaré légal.

Comme décrit ci-dessus, ce processus se poursuit si un partenaire d'exécution ne dispose pas d'un accord-cadre. Si un partenaire d'exécution a un accord-cadre avec le Fonds, le processus est beaucoup plus simple. Les partenaires d'exécution ayant un accord-cadre peuvent demander un premier versement dès l'approbation. Actuellement, sept partenaires d'exécution ont un accord-cadre avec le Fonds, soit la Corporación Andina de Fomento, le CCCCC, l'ONUAA, le Global Green Growth Institute, la GIZ, le PNUD et le PNUE.⁴⁹ Quelque 44 % des AND/PF ayant répondu au sondage étaient en accord ou très en accord pour dire que les accords-cadres avaient amélioré l'efficacité des processus du PPAP, 8 % étaient en désaccord ou très en désaccord, tandis que 28 % n'étaient ni en accord ni en désaccord et 20 % ont considéré que ceci ne s'appliquait pas à eux. En d'autres termes, parmi ceux qui sont familiarisés avec les accords-cadres,

⁴⁸ Voir le guide de préparation et de soutien préparatoire, GCF, juin 2018, p. 5.

⁴⁹ Les accords-cadres sont un processus entièrement distinct.

plusieurs pensent qu'ils ont contribué à améliorer l'efficacité des processus du PPAP.

Obstacles importants dans les divers processus

Plusieurs obstacles ont été systématiquement mentionnés par plusieurs parties prenantes consultées dans le cadre de cette évaluation. Premièrement, le processus de demande est considéré comme trop long et il exige des précisions et de l'information qui ne semblent pas pertinentes et qui prennent beaucoup de temps à obtenir (par exemple, concernant les approvisionnements). De manière concomitante, les bénéficiaires et les parties prenantes participantes ont la perception que le processus de demande du PPAP nécessite des efforts et des coûts disproportionnés par rapport à la quantité de soutien fourni aux projets pour une durée d'un an.

Deuxièmement, les AND/PF et les autres parties prenantes soulèvent régulièrement des préoccupations concernant la lenteur des communications avec le Fonds. En particulier, les parties prenantes critiquent le temps nécessaire pour obtenir le financement à partir du moment où elles reçoivent l'aval du GTP. Avec le nouveau système de déroulement de travail FLUXX, les opérations devraient s'effectuer plus rapidement. Troisièmement, l'absence de procédures opérationnelles standards (par exemple, en ce qui concerne les délais d'évaluation des propositions) a empêché les AND/PF et les partenaires d'exécution de planifier en conséquence et d'utiliser au mieux le temps et les ressources consacrés à la planification et à la mise en œuvre du PPAP. Quatrièmement, le processus juridique a souvent été considéré comme un obstacle au progrès. Une analyse chronologique présentée ci-dessous démontre que c'est effectivement le cas.

S'il est raisonnable d'impliquer toutes les entités concernées dans les consultations préliminaires, ainsi que dans les débats et dans la prise de décisions lors des réunions avec le GTP, ceci a également retardé le processus. Les consultations avant la réunion avec le GTP sont plus longues car plusieurs entités participent à l'évaluation des projets proposés (et y ajoutent leurs différentes perspectives). Ceci a été particulièrement pertinent pour les demandes de clarification de la part du BGP et du Bureau des finances, pour les avis juridiques du Bureau du conseil général, qui vient de recruter plus de personnel, et pour répondre aux préoccupations du BGRC.⁵⁰ Le BGRC fournit une évaluation de la conformité, des risques de fraude et des autres risques présentés par les projets proposés lors des réunions avec le GTP. À son tour, le GTP peut accepter les risques et approuver les projets tels que présentés ou demander d'atténuer ces risques en adoptant des propositions munies des mesures appropriées pour les minimiser. Le GTP décide par consensus, de sorte qu'une objection de la part du BGRC peut bloquer l'approbation d'une proposition, bien que ceci ne se soit pas encore produit.

Lors de conversations tenues avec le personnel du BGRC, il a été noté qu'il souhaitait participer plus tôt au processus d'évaluation des projets, en particulier pour vérifier le caractère approprié des contrôles fiduciaires. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation recommande de procéder à un examen plus approfondi de ces risques puisqu'ils ne font pas partie des objectifs de cette évaluation, mais ils ont été soulignés dans le rapport annuel de l'Unité indépendante de l'intégrité de 2017. Il note que, d'après l'expérience vécue par d'autres fonds multilatéraux similaires, avec la mise en œuvre des propositions de financement approuvées et des programmes de

⁵⁰ Ce bureau a également été récemment renforcé. L'équipe chargée de la conformité compte désormais trois professionnels, un assistant administratif et un stagiaire, dont l'objectif est de minimiser les risques de

blanchiment d'argent, de veiller à la conformité des régimes de sanctions internationales, de déterminer les risques de corruption et de prévenir d'autres formes de mauvaises pratiques.

préparation, le Fonds doit faire face à de nouveaux risques qui menacent son intégrité dans les accords de sous-traitance et de financement décentralisé, tels que la collusion, la fraude, les fausses déclarations et le blanchissement d'argent (notamment lorsque des fonds fiduciaires sont mis en place pour séquestrer et déployer le financement climatique).⁵¹

Du temps doit également être alloué aux services juridiques dans les pays bénéficiaires après que le GTP ait donné son aval pour confirmer qu'un accord de subvention est conforme aux dispositions légales des pays. Par exemple, la réglementation du Fonds stipule que les AND/PF doivent avoir leur propre compte bancaire pour recevoir des fonds du GCF, et que le numéro de compte doit être inclus dans l'accord de subvention. La DPP et le Bureau du conseil général ont convenu au cours des derniers mois d'assouplir certaines des dispositions plus strictes des accords de subvention, ce qui facilite les examens juridiques et les échanges subséquents.

Considérant toutes ces étapes et consultations, il n'est pas surprenant de voir plusieurs mois et parfois même plus de deux ans s'écouler entre l'approbation de l'efficacité et le premier versement. Les AND/PF ont critiqué ces longs délais dans le sondage et lors des visites dans les pays. Il est toutefois important de noter que, dans de nombreux cas, les AND/PF et les partenaires d'exécution mettent beaucoup de temps eux-mêmes à répondre aux commentaires initiaux du Secrétariat. De plus, plusieurs projets ont été

approuvés avec de nombreuses conditions qui ont retardé leur mise en œuvre.

Analyse chronologique : de la soumission au premier versement

Les étapes entre la soumission d'un projet et le premier versement sont décrites dans le guide du Fonds et dans le Tableau VIII.1. La Figure VIII.1 ci-dessous montre le nombre total de subventions traitées au cours des trois dernières années (2015–2017) et le nombre médian de jours de traitement pour chacune des étapes du processus. Il est clair que le Secrétariat a considérablement réduit le temps de traitement, passant de 422 jours médians en 2015 (incluant deux propositions soumises en 2014) à 254 jours médians en 2016 à 172 jours médians en 2017,⁵² ce qui représente une amélioration de sept mois.

La principale amélioration a été réalisée pour la période entre l'approbation et l'efficacité (étapes 3 et 4 du Tableau IX.1),⁵³ passant de 293 à 10 jours médians. Les délais entre l'efficacité et le premier versement ont diminué de plus de 50 %. Les délais des autres étapes (de la soumission à l'aval et de l'aval à l'approbation) ont augmenté pour des raisons inconnues, mais ces étapes durent peu de temps dans le processus complet. Un certain nombre d'AND/PF qui ont répondu au sondage et aux entrevues ont également reconnu une amélioration dans les délais des étapes d'examen et d'approbation.

Une raison qui explique cette amélioration est sans doute le fait que plusieurs partenaires d'exécution ont des accords-cadres; 195 jours médians se sont écoulés entre la soumission et le premier versement pour les propositions de

⁵¹ Un examen de ces risques ne fait pas partie des objectifs de cette évaluation.

⁵² L'utilisation de la médiane au lieu de la moyenne élimine l'influence des valeurs extrêmes. En particulier, certains des premiers projets avaient des délais de traitement très longs, ce qui a affecté le temps d'attente moyen.

⁵³ Les étapes 3 et 4 ont été fusionnées en raison de l'existence d'accords-cadres. La date d'« accord » enregistrée, correspondant aux activités du PPAP

appuyées par les partenaires d'exécution ayant des accords-cadres, correspond à la date à laquelle les accords-cadres ont été signés. Ceci a résulté à un grand nombre d'activités (environ 60) pour lesquelles la date d'« accord » est survenue avant la date d'« approbation », ce qui a entraîné des jours négatifs entre l'approbation et l'accord. La seule solution à ce problème, tout en permettant de comparer les différents partenaires d'exécution, était de regrouper ces deux étapes en une seule, de l'approbation à l'efficacité.

projets endossés par des partenaires d'exécution qui ont des accords-cadres, contre 306 jours pour les autres. Ceux ayant des

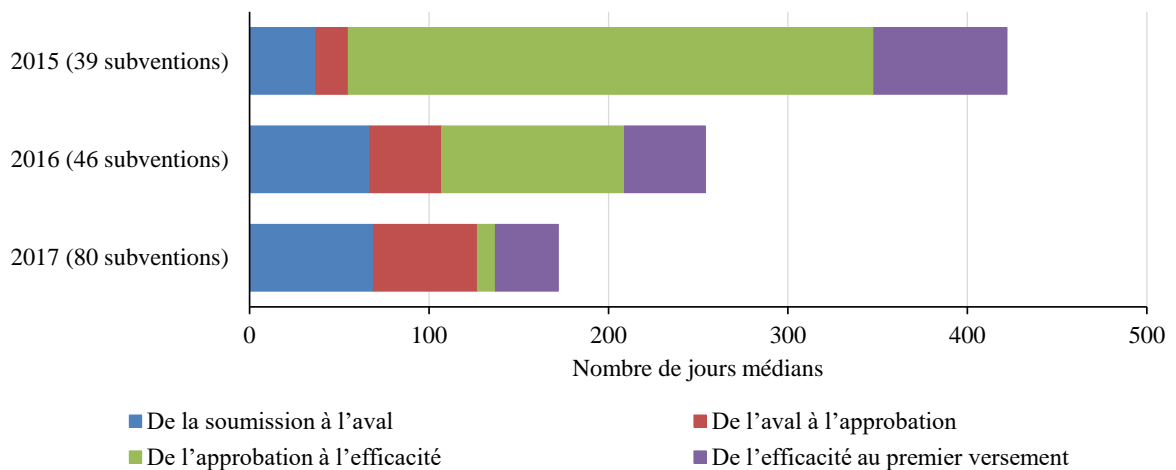
accords-cadres n'ont attendu que six jours entre l'approbation et l'efficacité.

Tableau VIII.1 Description des étapes de soumission de projet

ÉTAPE	DESCRIPTION
1. De la soumission à l'aval	Délais (en jours) entre la soumission officielle de la proposition par l'AND/PF et l'aval donné par le Secrétariat.
2. De l'aval à l'approbation	Délais (en jours) entre l'aval donné par le Secrétariat et l'approbation du projet.
3. De l'approbation à l'accord	Délais (en jours) entre l'approbation du projet et l'accord juridique finalisé.
4. De l'accord à l'efficacité	Délais (en jours) entre les dispositions juridiques conclues sous forme d'un accord de subvention et de la subvention devenant valide. Un accord de subvention est considéré comme valide dès qu'un avis juridique sur l'accord est communiqué au Secrétariat et que le bénéficiaire de la subvention soumet une lettre d'autorisation.
5. De l'efficacité au versement—clôture de la subvention	Délais (en jours) entre la date à laquelle la subvention est considérée comme valide et la date du versement. La première tranche de financement est disponible dès que la subvention est valide. La dernière tranche précède la fin du processus de subvention. Cette étape inclut les deux dates des versements, le cas échéant. ⁵⁴
6. De la soumission au versement	Délais (en jours) entre la soumission officielle de la proposition au versement complet de la subvention (du point 1 au point 5).

Source : Green Climate Fund (2017). GCF Guidebook: Access the GCF Readiness and Preparatory Support Programme – An Introduction and how-to guide, 25 septembre 2017.

Figure VIII.1 Délais dans le traitement des propositions de subvention du PPAP (en jours médians) en fonction de l'année de soumission



Notes : Le nombre de subventions approuvées est à jour en date du 15 mai 2018. Les versements sont à jour en date du 13 juillet 2018.

Source : Base de données de l'UEI.

D'autres conclusions peuvent être tirées de ces données (pour plus de détails, voir les figures dans l'Appendice XII) :

- Parmi les pays prioritaires, **les propositions venant des PEID** ont pris le plus de temps à traverser le processus (286 jours médians). Celles venant des

⁵⁴ La première tranche est basée sur l'échéancier des versements et ne peut être effectuée qu'à la demande de l'AND/PF.

PMA ont pris le moins de temps (216 jours médians). Celles des pays africains ont pris 262 jours médians, et celles des « autres » pays, 221 jours médians. À noter que certains pays sont à la fois un PEID, un PMA et un pays africain.

- **Les propositions venant de l'Amérique latine et des Caraïbes ont mis le plus de temps à être traitées** (352 jours médians) par rapport aux autres. Celles d'Asie-Pacifique ont pris le moins de temps (251 jours médians). Les propositions des pays africains ont pris 262 jours médians, et celles des pays d'Europe de l'Est, 254 jours médians. Ces différences peuvent être expliquées par des problèmes linguistiques.
- **Les subventions mises en œuvre avec des partenaires d'exécution internationaux ont pris le moins de temps à être versées** (190 jours médians). Celles mises en œuvre par des partenaires d'exécution régionaux ont pris le plus de temps (353 jours médians). Celles mises en œuvre par des AND/PF et d'autres partenaires d'exécution nationaux ont pris 295 jours et 307 jours médians, respectivement.
- Il n'y a pas de différences importantes dans les délais de traitement entre les propositions venant des pays dans lesquels les AND/PF sont situés dans un ministère de l'environnement (236 jours médians) et celles venant des pays dans lesquels ils sont situés dans un ministère des finances, du trésor ou dans le bureau du président (233 jours médians). Lorsque les AND/PF sont situés dans un ministère chargé de la planification, les délais de traitement ont pris plus de temps (290 jours médians), alors que lorsqu'ils sont situés dans d'autres

ministères, les délais étaient de 456 jours médians.

Les différences les plus importantes ont été observées en fonction de l'année de soumission. De plus, l'analyse présentée dans les sections suivantes concernant les différentes réformes que le Secrétariat a implantée donne quelques indications sur les améliorations et les gains d'efficacité réalisés.⁵⁵

Réorganisation au sein du Secrétariat

Au début de 2017, le BGP a été créé, une unité distincte comprenant ses propres locaux et 12 personnes qui y travaillent. Il a pris la relève de la DPP pour gérer les projets après leur approbation. Le BGP est responsable de la gestion des trois types de subventions (le PPAP, le MPP et les activités financées) après que le premier versement pour chaque subvention ait été effectué. Ainsi, la DPP se concentre désormais sur le travail en amont, y compris toutes les activités nécessaires à la préparation et à l'approbation des projets du PPAP, tandis que le BGP gère les versements du financement aux bénéficiaires, les demandes ad hoc, les rapports d'avancement et les rapports finaux (y compris les audits, la révision des rapports financiers avec l'appui de l'Unité des finances et le développement de plans d'action pour l'atténuation, si nécessaire). De plus, certains pays et projets ont récemment été délégués à l'UNOPS, comme indiqué ci-dessous. Dans l'ensemble, les deux initiatives ont été prises dans le but d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des projets.

Les subventions du PPAP comportent généralement trois versements : le premier après l'approbation de la subvention, le deuxième après la soumission du rapport d'avancement et le troisième après la réception des rapports d'achèvement et de

⁵⁵ Déterminer les raisons qui expliquent ces écarts, y compris l'augmentation et la diminution des délais, nécessiterait un examen plus détaillé des processus de

travail du Secrétariat et des changements implantés. Ces deux éléments ne font pas partie des objectifs de cette évaluation.

l'audit. Le premier versement est le plus important et le versement final est généralement de 50 000 \$US. Les partenaires d'exécution reçoivent généralement un premier versement plus important que les AND/PF. Certaines subventions plus importantes sont effectuées en quatre versements.

À la fin de 2017, le Fonds avait effectué le premier versement de 114 subventions dans le cadre du PPAP. Le BGP avait reçu 30 rapports d'avancement, il avait effectué le deuxième versement pour 15 subventions, et il avait reçu cinq rapports d'achèvement et 12 rapports d'audit. Seules deux subventions ont été achevées jusqu'à présent. Au moment de la rédaction de ce rapport, 14 subventions avaient pris du retard dans la soumission de leur rapport d'avancement. Les partenaires d'exécution ayant des accords-cadres, comme le PNUD, le PNUE et la GIZ, soumettent des rapports d'avancement semi-annuels qui comprennent des mises à jour financières et des audits annuels avec des états financiers certifiés pour l'ensemble de leur portfolio. Des discussions sont en cours pour déterminer le niveau de détail concernant les projets que ces rapports d'avancement devraient inclure.

Le BGP a été moins en mesure de suivre le travail de PwC dans le cadre du contrat qu'il a conclu avec la DPP pour aider les EAD à s'accréditer. Tout ce qui concerne l'attestation est géré par l'Unité de l'attestation au sein de la DPP, y compris le suivi du contrat de service avec PwC et les subventions du PPAP qui soutiennent l'attestation.

L'achèvement d'une subvention n'est pas une condition préalable pour recevoir une autre subvention. La première subvention porte généralement (mais pas toujours) sur le renforcement des AND/PF, et le développement d'une procédure de non-objection et d'un programme national. Les subventions suivantes sont généralement axées sur d'autres réalisations, telles que l'implication du secteur privé, l'avancement

des consultations avec les parties prenantes et l'attestation des EAD. Ceci a souvent été la justification pour approuver une deuxième subvention du PPAP avant d'achever une première subvention.

Les subventions pour la préparation des projets financés, qui étaient également soutenues formellement par le PPAP, sont désormais fournies par le MPP et gérées par la DPP en étroite coordination avec les partenaires d'exécution, la DAA et le MFSP. Les demandes de subventions au MPP, de fonds remboursables ou de fonds propres par les EAD et les EAI nécessitent une note conceptuelle, contrairement à la soumission de propositions pour un projet financé. Le financement de préparation est censé être utilisé uniquement pour la préparation de notes conceptuelles et uniquement dans les pays dépourvus d'une EAD, et non pour la préparation de propositions de projets financés, bien que ceci se soit parfois produit. Le MPP est maintenant plus connu et a également soutenu le développement de projets cofinancés avec des investisseurs privés.

Contrat avec l'UNOPS

En février 2018, le Secrétariat a signé un contrat avec l'UNOPS pour une durée initiale de 32 mois afin d'alléger les tâches du Secrétariat, en particulier celles de la DPP et du BGP, mais également celles des divisions des finances, juridique et de la conformité en ce qui concerne les processus après l'approbation des projets du PPAP. Ceci comprend la préparation et la conclusion de l'accord de subvention après l'approbation du financement par le Secrétariat, le transfert de fonds aux bénéficiaires des subventions, la collecte, l'examen, l'évaluation et le suivi des rapports d'avancement et des rapports finaux, y compris les audits, et le développement et les discussions concernant les plans de mesures correctives, si nécessaire, entre les bénéficiaires et le Secrétariat. De plus, l'UNOPS fournit également des services

consultatifs concernant l'évaluation des capacités de gestion financière pour éclairer les décisions relatives à l'approbation de propositions avec de nouveaux partenaires d'exécution.

Dans l'Annexe III du contrat avec l'UNOPS, les deux parties en sont convenues à une approche structurée de la gestion des subventions. Il contient le nombre précis de jours prévus pour chaque étape. Les échéanciers prévus faisaient initialement partie de la proposition de l'UNOPS et sont basés sur leur expérience. Du côté du Secrétariat, les échéanciers ont été acceptés car il n'existe pas de registre sur les délais requis pour ces étapes au sein de la DPP.

Compte tenu de l'expérience limitée dont elle dispose jusqu'à présent, la DPP a informé l'équipe d'évaluation que les retards étaient tout d'abord, de manière générale, engendrés par les pays ou leurs partenaires d'exécution, ensuite probablement par le Secrétariat, et enfin par l'UNOPS. Cette entente est encore nouvelle et il reste à voir comment les choses vont évoluer, mais la DPP a constaté une amélioration de l'efficacité et envisage une amélioration d'efficacité supplémentaire dès qu'une plus grande partie du portfolio sera déléguée à l'UNOPS. Il semble logique de déléguer les tâches courantes de mise en œuvre à une telle agence spécialisée ayant de l'expérience dans la gestion de tels projets.

Présence régionale et conseillers régionaux

Les conseillers régionaux ont joué un rôle essentiel en tant qu'intermédiaires entre les AND/PF et le Fonds. Bien qu'ils aient fourni des conseils importants sur le PPAP et le Fonds en général, il y a eu quelques obstacles notables à l'efficacité (ainsi qu'à la pertinence et l'efficacité) de leur travail. Ils n'ont pas toujours eu l'information la plus à jour concernant le PPAP, car des changements opérationnels se sont produits dans toutes les divisions au sein du Fonds,

parfois sans que les conseillers en soient avisés en temps opportun. Concernant les décisions politiques, les conseillers régionaux ne sont pas consultés lors du développement des documents pertinents et n'assistent pas aux réunions du Conseil.

Les conseillers régionaux récemment recrutés (tout comme les autres membres du personnel) ont besoin de temps, de séances d'information et de formation pour se familiariser avec l'ensemble des règles et des procédures de plus en plus volumineuses et complexes, ainsi qu'avec l'engagement entre le Fonds et les pays. Ils n'ont pourtant bénéficié que d'un soutien limité. De plus, les conseillers régionaux n'ont pas de relation directe avec les partenaires d'exécution internationaux et n'ont donc pas toujours été au courant de leurs activités, ce qui a nui à leur capacité de fournir des conseils opportuns aux AND/PF sur de telles questions.

D'après eux, ils ne se rendent pas assez souvent dans les pays de leur région. Les AND/PF sont principalement contactés par téléphone ou par Internet, ce qui limite l'efficacité des conseils fournis et l'éventail des parties prenantes qui pourraient être impliquées à l'échelle nationale dans des discussions en personne. Lorsqu'une relation de travail commence, une visite en personne pourrait du moins constituer le fondement d'une coopération fructueuse. Par exemple, dans le Pacifique, exceptionnellement, le conseiller régional a effectué plusieurs visites initiales dans les pays pour aider les AND/PF à organiser leurs premiers ateliers et à développer leurs premières propositions dans le cadre du PPAP. Ceci a été possible grâce aux fonds mobilisés par le conseiller régional venant de donateurs bilatéraux pour organiser ces ateliers (notamment le Ministère des affaires étrangères et du commerce de la Nouvelle-Zélande pour les Îles Cook, Kiribati, Niue, les Tonga et Tuvalu, et le Programme d'aide australien pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Nauru).

Les réunions en personne organisées lors des dialogues structurés et des ateliers ont été utiles, mais il aurait parfois été avantageux d'avoir eu des négociations entre supérieurs hiérarchiques et parties prenantes d'autres organisations, tout comme leur participation aux réunions de consultation aurait été utile (par exemple, concernant les programmes nationaux). Les capacités de travail des conseillers régionaux sont limitées puisque leurs contrats de travail sont conçus pour 50 à 80 % des jours de travail mensuels et sont dans la plupart des cas de courte durée (6 ou 12 mois), mais certains contrats ont maintenant été prolongés à 24 mois. Néanmoins, les conseillers régionaux ont eu tendance à conserver leur poste pendant plusieurs années; un seul conseil régional est parti en mai 2018 après presque quatre ans de service.

Les conseillers régionaux ont travaillé avec beaucoup d'engagement et d'enthousiasme, et ils ont acquis de l'expérience et le respect des AND/PF de leur région. Les AND/PF et plusieurs dialogues régionaux structurés (tous les quatre dialogues du Pacifique) ont appelé à une présence régionale plus importante du Fonds, soulignant que le soutien fourni par les conseillers régionaux doit être renforcé et officiellement établi par le biais de bureaux régionaux.

L'un des moyens par lesquels les processus de soumission pour le PPAP ont été accélérés est le soutien opportun fourni par les conseillers régionaux et les spécialistes du dialogue au sein de la DPP, bien que le travail ait été entrepris différemment dans chacune des régions desservies par le Fonds. Dans certaines régions, les conseillers régionaux et les spécialistes du dialogue avaient tendance à travailler avec les AND/PF sur les propositions du PPAP avant d'être soumises afin d'améliorer leur qualité et de veiller à ce que certains points, tels que les sauvegardes environnementales et sociales et l'équité des genres, soient abordés, ce que les AND/PF concernés ont bien apprécié.

Les coûts associés aux conseillers régionaux et aux « autres » consultants de la DPP sont présentés dans le Tableau VIII.2. Ces « autres » consultants sont établis au sein du Secrétariat à Songdo, bien qu'ils fournissent des services de consultation à forfait, la plupart d'entre eux sont payés par le budget administratif du Secrétariat. Depuis 2017, plusieurs consultants ont également été embauchés pour le développement de projets et la planification de l'adaptation, ainsi que pour entreprendre des missions dans les pays afin d'aider les AND/PF et les EAD à développer des propositions pour les PNA et le MPP.

Tableau VIII.2 Coûts des conseillers régionaux et des autres consultants de la DPP (en milliers de \$US)

CONSEILLER	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Conseillers régionaux	307	604	758	210	1 879
Autres conseillers	118	164	253	99	636
Total	426	768	1 010	309	2 514

Note : L'année 2018 est à jour en date du 31 mars 2018.

Source : Département des finances.

Les coûts totaux pour les conseillers régionaux étaient considérables mais pas excessifs, étant donné que le coût mensuel moyen s'élevait à 7 500 \$US par conseiller. Le groupe des conseillers régionaux a débuté avec trois recrues en 2014, suivies d'une autre en 2015, de quatre autres en 2017 et de trois

autres en 2018. Il y avait donc onze conseillers régionaux au moment de rédiger ce rapport qui représentent les différentes régions : quatre en Afrique, quatre en Asie-Pacifique après deux nouvelles embauches en juillet, deux en Amérique latine et dans les Caraïbes (dont un en cours de remplacement)

et un en Europe de l'Est et en Asie centrale qui a débuté en avril 2018. Les conseillers régionaux ont travaillé en étroite collaboration avec les quatre spécialistes du dialogue et un gestionnaire à temps plein de la DPP, partageant ainsi les responsabilités des relations entre le Fonds et des groupes de pays définis.

Bâtir des relations avec les parties prenantes concernées dans leur région prend de plus en plus de temps, passant d'environ une demi-journée par mois par pays à environ trois jours par mois par pays, ce que la DPP considère toujours comme étant le strict minimum. Les conseillers régionaux ont initialement joué un rôle clé, mais ce rôle a perdu de son importance depuis un an et demi alors que le Secrétariat prenait de l'expansion. Les responsabilités concernant le développement de relations avec les AND/PF et les EA, et le développement d'un portfolio de projets ont été déplacées des conseillers régionaux vers le siège social. Il y a maintenant des spécialistes du dialogue, des professionnels associés, des assistants des opérations et d'autres commis de bureau à temps plein qui représentent chaque région, en plus des conseillers régionaux. De plus, les spécialistes de l'adaptation, les spécialistes des entités et les spécialistes du secteur privé dans la DAA et dans le MFSP s'adressent aussi directement aux pays.

Cette redéfinition des rôles a manqué de consultations stratégiques avec les conseillers régionaux. Les AND/PF ne savent plus à qui s'adresser pour demander des conseils et du soutien de la part du personnel du Secrétariat. La distinction claire et essentielle des responsabilités et des rôles de ces différents postes est encore en train d'être définie par les spécialistes du dialogue.

Soutien à l'attestation et évaluation des capacités de gestion financière

À l'origine, le PPAP ne fournissait que du soutien aux entités avant qu'elles soient

accréditées. En effet, PwC a obtenu un contrat pour fournir un tel soutien. En juillet 2017, lors de la RC13, le Conseil a approuvé du soutien additionnel après que les EAD aient obtenu l'attestation pour promouvoir leur statut. Le Fonds a des contrats avec cinq firmes qui fournissent un soutien aux EAD déjà accréditées.

Jusqu'à présent, le Fonds compte 59 EA, dont 32 EAD. Huit sont des EA du secteur privé : six entreprises internationales et deux nationales. Cent organisations ont soumis des candidatures et 100 autres ont accès au processus de candidature en ligne. Au départ, le processus était basé sur le principe de « premier arrivé, premier servi ». En octobre 2016, le Conseil (lors de la RC11) a priorisé certaines demandes, notamment, les demandes provenant (i) de l'Asie-Pacifique et de l'Europe de l'Est; (ii) du secteur privé dans les pays en développement; (iii) des EAD nationales; et (iv) des entités qui ont répondu aux trois appels d'offres lancés par le Secrétariat. Cet ordre de priorité a été suivi dans le but de compenser les déséquilibres régionaux et les avantages inhérents qu'ont les agences internationales publiques comme le PNUD, la Banque mondiale, etc.

Le processus d'attestation comporte trois étapes, expliquées sur le site web du Fonds :

- Étape 1 : examen par le Secrétariat;
- Étape 2 : examen et approbation par le comité d'attestation et le Conseil d'administration;
- Étape 3 : Finalisation des dispositions juridiques.

Le Secrétariat est responsable de l'étape 1, et vérifie si l'attestation est conforme aux objectifs du Fonds et si la demande est complète. Le Secrétariat a délégué une partie de cette tâche à des sous-traitants, tels que PwC et KPMG, qui fournissent un soutien aux candidats. Pour éviter les conflits

d'intérêts, KPMG examine les candidatures qui ont été assistées par PwC. L'étape 2 implique le comité d'attestation et le Conseil. Le comité d'attestation formule des recommandations au Conseil quant à la capacité des candidats de satisfaire aux normes d'attestation, et le Conseil approuve l'attestation en fonction de cette recommandation, ainsi que d'autres considérations, telles que la diversité et les risques d'atteinte à la réputation. L'étape 3 concerne les dispositions juridiques.

L'examen d'attestation mené par le Secrétariat est géré par l'Unité d'attestation au sein de la DPP. À ce jour, 26 candidats ont reçu une assistance de PwC dans le cadre d'un contrat de service. Pour la somme relativement modeste d'environ 30 000 \$US payé dans le cadre du PPAP, PwC envoie deux consultants pendant une semaine dans l'organisation du candidat afin d'évaluer les lacunes et de développer un plan d'action pour y remédier.

Les EAD ont favorablement commenté cet arrangement; les consultants étaient perçus comme étant compétents et utiles. Cependant, certains ont critiqué les conseils et les concepts reçus comme étant trop rigides et pas toujours adaptés aux réalités locales. Par exemple, au Kenya, PwC a évalué les lacunes et le plan d'action de la Geothermal Development Company, qui n'a pas été en mesure de le mettre en œuvre (cependant, il a reçu depuis un soutien supplémentaire du PNUE).

Le processus d'attestation a souvent été décrit comme long et compliqué par les AND/PF et les EAD. Les formulaires ne sont qu'en anglais et une traduction de tous les documents de politiques pertinents ainsi qu'une preuve de la mise en œuvre pratique de ces politiques est nécessaire. Dans plusieurs domaines (celui de l'équité des genres, par exemple), la plupart des candidats ont dû mettre sur pied un PF, développer une politique et commencer à la mettre en œuvre.

Le développement de ces nouvelles politiques était un défi, mais il a fait avancer les réformes dans les organisations concernées.

Un certain nombre d'EAD accréditées ont géré le processus d'attestation sans l'aide du PPAP. Certaines ont bénéficié de l'attestation qu'elles ont obtenue antérieurement auprès d'autres fonds (par exemple, le FA), ce qui leur a permis de procéder à l'attestation promue. Néanmoins, il est probable que de nombreux candidats auront besoin d'aide pour traverser le processus avec succès en moins de deux ans. Dans ce contexte, des critères devront être développés pour évaluer si, dans un pays donné, plusieurs EAD sont nécessaires et utiles pour différents groupes de bénéficiaires. Ceci ne peut être déterminé seulement sur le mérite de chaque candidat, mais nécessite une vision sectorielle globale pour permettre aux AND/PF de développer une procédure de non-objection bien fondée, coordonnée avec les principales parties prenantes. Si plusieurs entités sont jugées adéquates et utiles, il n'y a aucune raison de poursuivre la politique actuelle qui stipule que le soutien fourni par PwC ou par une autre firme doit être limité à un seul candidat par pays.

Les partenaires d'exécution qui n'ont aucune intention ou possibilité d'obtenir l'attestation doivent passer l'Évaluation de la capacité de gestion financière. Par rapport à l'attestation, il s'agit d'un processus simplifié axé sur les contrôles fiduciaires. L'objectif est de garantir que tous les fonds confiés à un partenaire d'exécution seront correctement gérés et contrôlés, limitant ainsi les risques de malversation, de fraude et de mauvaise gestion. Il existe de nombreux partenaires d'exécution qui ne sont pas accrédités, bien que la majorité d'entre eux préfère demander l'attestation afin de préparer, proposer et obtenir un financement du Fonds de manière autonome. Les plaintes concernant les formulaires uniquement en anglais sont courantes, et l'Évaluation de la capacité de gestion financière a été difficile pour

plusieurs partenaires d'exécution, comme l'ont également exprimé certains AND/PF.

Apprentissage et ajustements

Des efforts ont été faits, en particulier par la DPP, pour accélérer la préparation, l'approbation et la mise en œuvre des projets du PPAP. Plusieurs réformes ont déjà été mises en place au cours des deux dernières années qui ont obtenu des résultats. De toute évidence, le changement le plus important a été observé dans les délais de traitement des subventions du PPAP, entre la soumission des projets et le premier versement, qui sont passés de 422 jours médians en 2015 (incluant deux soumissions en 2014) à 254 jours médians en 2016, puis 172 jours médians en 2017. Ceci représente un gain d'efficacité très important.

Quelques nouvelles mesures et améliorations sont en préparation, conformément au programme de travail révisé de 2018 approuvé lors de la RC19.⁵⁶ En réaction au rapport Dalberg, les réformes envisagées concernant la décision B.19/15 sont résumées dans l'Annexe XVI. L'accent est mis davantage sur l'amélioration de la sensibilisation des pays en traduisant le guide de préparation et les formulaires, en renforçant la présence régionale grâce à une amélioration des capacités du Secrétariat (y compris celle des conseillers régionaux), en fournissant un appui technique et consultatif de la part du Secrétariat (y compris un engagement plus prononcé dans les pays) et en envisageant des options pour organiser officiellement les réseaux régionaux des AND/PF. Cette liste de propositions n'avait pas été approuvée par le Conseil au moment de la rédaction de ce rapport.

D'autres exemples d'innovation et d'apprentissage concernant la mise en œuvre du PPAP sont les suivants : la dernière édition du guide du Fonds, mentionnée ci-dessus; le

manuel consultable sur les décisions prises par le Conseil; l'introduction des PNA lors de la RC13 en juin 2016, après la COP 17; l'approche révisée de l'examen des projets des PNA soumis par les EAI (en les obligeant à cibler davantage les pays); la création du BGP; l'embauche de conseillers régionaux supplémentaires; la révision continue du modèle de proposition des projets, de la version 1 à la version 4 actuelle, qui inclut un cadre logique plus clair; une plus grande attention au secteur privé; le soutien à l'attestation promue; les dialogues structurés dans toutes les régions et l'organisation d'ateliers annuels avec les EAD; la création du GTP pour approuver les propositions; les accords-cadres avec les partenaires d'exécution qui gèrent plus de cinq projets; et, plus récemment, la délégation de l'examen et du suivi de 50 % du portfolio de projets du PPAP à l'UNOPS.

Un autre développement récent a été le système FLUXX qui intégrera les données liées à la préparation, la soumission, l'examen, l'approbation et le suivi des projets dans une interface web. Ceci facilitera la saisie et le partage des données, la communication et le suivi des progrès au cours des différentes étapes. Ceci devrait contribuer également à accélérer les processus.

Les AND/PF pourraient aussi présenter une demande combinée pour une durée de plusieurs années au lieu d'une seule, tant que le plafond de 1 million \$US par année n'est pas dépassé. Il s'agit d'une autre option qui n'a pas encore été envisagée. Ceci peut fournir plus de stabilité quant à la planification et permet aux AND/PF de développer un programme qui s'étend sur plusieurs années et qui pourrait inclure le renforcement des capacités, de la formation et la préparation préalable des projets et des stratégies.

⁵⁶ PPAP : programme de travail révisé pour 2018, GCF/B.19/32/ Rev.01, 20 février 2018.

Les mesures décrites ci-dessus démontrent que le Secrétariat, comme dans d'autres domaines, a intégré activement des leçons tirées dans la planification, les examens, l'approbation et le suivi du PPAP. L'objectif était, conformément aux orientations données par le Conseil, d'insister pour que les projets et les programmes stratégiques aient des normes de haute qualité, de gérer les risques de manière proactive et de construire une infrastructure organisationnelle permettant la prise en charge par les pays. En même temps, l'objectif est de maintenir les délais des évaluations des propositions de projets dans un temps raisonnable et de fournir des fonds plus rapidement pour faciliter les activités sur le terrain.

L'apprentissage s'est avéré être laborieux et des ajustements ont été apportés continuellement. Quelque 66 % des AND/PF

étaient en accord ou très en accord pour dire que les mécanismes de sélection et d'approbation du PPAP se sont améliorés au fil du temps. En contrepartie, de nombreux AND/FP, et même des partenaires d'exécution, ont eu des difficultés à absorber tous ces changements. Par exemple, certains AND/FP sont désorientés quant à la relation entre le soutien du PPAP pour le développement de notes conceptuelles et le MPP. Le personnel du Fonds était en rapide expansion et en constante évolution, ce qui a rendu la communication avec les parties prenantes dans les pays parfois incohérente, puisqu'elles devaient communiquer continuellement avec de nouvelles personnes. En d'autres termes, bien que l'apprentissage et les ajustements soient fréquents, une certaine clarté supplémentaire est encore nécessaire dans certaines opérations pour gérer et intégrer cet apprentissage.

RÉSULTATS PROBANTS

Constat 1 :

Le guide révisé du PPAP a été bien accueilli par la grande majorité des AND/PF. Cependant, certaines critiques ont été formulées sur le vocabulaire qui est encore bureaucratique et sur la prépondérance de l'anglais.

Constat 2 :

Les dialogues structurés et les ateliers des EAD sont très appréciés par les AND/FP et les EAD, mais ils souhaitent que l'apprentissage entre pairs soit davantage privilégié, inspiré des « cafés » mis à leur disposition lors du dialogue structuré au Mali en mars 2018, ou dans l'organisation de rencontres de réseaux sous-régionaux.

Constat 3 :

Les AND/PF estiment que le processus de demande du PPAP nécessite des efforts et des coûts disproportionnés par rapport à la quantité du soutien obtenu pour les projets.

Constat 4 :

L'absence de procédures opérationnelles standards (par exemple, en ce qui concerne les délais de l'évaluation des propositions) a empêché les AND/PF et les partenaires d'exécution de planifier en conséquence et d'utiliser au mieux le temps et les ressources consacrés à la planification et à la mise en œuvre du PPAP.

Constat 5 :

Le Secrétariat a considérablement réduit les délais de traitement entre la soumission des propositions et le premier versement de 422 jours en 2015 à 254 jours en 2016 à 172 jours en 2017, ce qui représente plus de sept mois de moins en 2017, soit 41 % du temps nécessaire en 2015 pour traiter les subventions du PPAP. Cependant, des disparités importantes subsistent dans le temps de traitement entre les régions et les pays prioritaires.

Constat 6 :

Les délais de traitement ont été nettement plus courts pour les partenaires d'exécution qui ont des accords-cadres, ce qui représente environ 50 % du portefeuille de projets. Le contrat récemment signé avec l'UNOPS pour gérer le processus suivant l'approbation pour l'autre moitié du portefeuille devrait réduire la charge de travail de la DPP et accélérer la mise en œuvre.

Constat 7 :

Les conseillers régionaux fournissent des conseils importants et généraux aux AND/PF sur le PPAP et le Fonds. Ils ont été confrontés à un certain nombre d'obstacles dans le passé qui ont compromis leur efficacité, particulièrement en ce qui concerne leurs contrats de travail de courte durée. Au cours des derniers mois, l'équipe des conseillers régionaux s'est agrandie et leur situation contractuelle est devenue plus stable. Leur rôle doit être clarifié par rapport à celui des spécialistes du dialogue, des responsables régionaux, des professionnels associés et des autres professionnels nouvellement embauchés qui desservent les mêmes régions. **Au sein du Secrétariat, à mesure que la taille et les rôles des différentes divisions changent, il est important de clarifier leurs différents rôles et responsabilités.**

Constat 8 :

Le processus d'attestation a souvent été décrit comme étant long et compliqué, malgré le soutien généralement apprécié de PwC. Un certain nombre d'EAD accréditées ont géré le processus d'attestation sans l'aide du PPAP, et un certain nombre de partenaires d'exécution qui n'ont ni l'intention ni la possibilité d'obtenir l'attestation ont réussi l'évaluation de la capacité de gestion financière, bien que certains aient eu des difficultés.

Constat 9 :

L'apprentissage s'est avéré être laborieux et des ajustements ont été apportés continuellement. Les deux tiers des AND/PF ayant répondu au sondage étaient en accord ou très en accord pour dire que les mécanismes de sélection et d'approbation du PPAP se sont améliorés au fil du temps. En contrepartie, de nombreux AND/FP, et même des partenaires d'exécution, ont eu des difficultés à absorber tous ces changements. En d'autres termes, bien que l'apprentissage et les ajustements soient fréquents, une certaine clarté supplémentaire est encore nécessaire dans certaines opérations pour gérer et intégrer cet apprentissage de manière efficace.

IX. INNOVATION ET POTENTIEL DE REPRODUCTIBILITÉ

L'évaluation des critères de l'innovation, du potentiel de changement de paradigme et du potentiel de reproductibilité fait partie de cette évaluation. Ces critères font partie des critères d'investissement du Fonds.

Le concept de changement de paradigme n'a pas été élaboré par le Fonds au-delà d'une définition nominale dans son cadre d'investissement, où il le définit comme le potentiel d'amplifier les impacts au-delà d'un projet ou d'un programme d'investissement, et où il liste un certain nombre de facteurs qui favorisent un changement de paradigme, comme le potentiel de reproductibilité à grande échelle, l'innovation, la création d'un environnement propice, les connaissances et l'apprentissage, entre autres. La question de reproductibilité est particulièrement importante en tant que priorité opérationnelle du Fonds et sera évaluée comme une manière distincte pour parvenir à un changement de paradigme. L'innovation est un autre facteur, mais joue un rôle moins important dans le contexte du PPAP.

A. INNOVATION ET POTENTIEL DE CHANGEMENT DE PARADIGME

Approche et justification

La question d'évaluation concernant l'innovation et le potentiel de changement de paradigme dans le contexte du PPAP est interprétée de manière à évaluer la mesure dans laquelle le PPAP permet un changement de paradigme vers un développement résilient aux changements climatiques et dont les émissions de carbone sont faibles. Dans le contexte de cette étude, ceci ne nécessite pas une évaluation du portfolio de projets du

Fonds, mais plutôt une évaluation de la probabilité que la conception, les activités et les résultats du PPAP favorisent un changement de paradigme.⁵⁷

Aux fins de cette évaluation, le critère de changement de paradigme est décomposé en différents facteurs. Ces facteurs figurent dans le cadre d'investissement du Fonds tandis que d'autres n'y figurent pas mais sont néanmoins pertinents au changement de paradigme.^{58,59} Il s'agit des travaux de diagnostic, du renforcement des capacités transformationnelles et de la promotion d'approches intersectorielles qui impliquent diverses parties prenantes.

Le concept de changement de paradigme constitue un défi de taille dans le contexte de l'adaptation. Un changement de paradigme propre à l'adaptation implique deux choses : premièrement, faire la distinction entre les projets de développement « habituels » et les projets d'adaptation transformationnels; et deuxièmement, la conceptualisation du changement transformationnel.⁶⁰

La première exige que la justification climatique des projets soit renforcée. La deuxième peut être abordée de plusieurs manières : (i) en adoptant une approche plus systémique, contrairement à une approche fragmentaire; (ii) en développant une perspective « intersectorielle » et « multisectorielle »; et (iii) en encourageant une adaptation qui favorise un changement de paradigme dans la société.⁶¹ Cette dernière est souvent envisagée du point de vue du financement en augmentant le rôle du secteur privé. Elle est étroitement liée à l'idée d'encourager les activités d'adaptation en

⁵⁷ À noter que ces activités comprennent à la fois les activités dans le cadre du PPAP dirigées par le Secrétariat (telles que les dialogues structurés) et celles dirigées par les pays à l'échelle nationale (telles que le renforcement des AND/PF).

⁵⁸ Voir, par exemple, les travaux réalisés par le World Resources Institute et la GIZ.

⁵⁹ Voir, par exemple, Puri (2018), accessible [ici](#) (en anglais).

⁶⁰ Voir SEI (2018).

⁶¹ Voir SEI (2018).

encourageant les investissements du secteur privé.

Exemples de progrès réalisés

Dans l'ensemble, des preuves limitées ont été trouvées qui démontrent que le PPAP a contribué à un changement de paradigme vers un développement résilient aux changements climatiques et faible en émissions de carbone. Ce constat n'est pas particulièrement surprenant pour diverses raisons.

Premièrement, le PPAP n'a pas été initialement conçu pour explicitement contribuer au changement de paradigme, et il n'a pas offert d'outils, des méthodes ou tout autre soutien pour le faire. Le PPAP a été conçu pour favoriser la prise en charge de la planification et de la mise en œuvre de l'adaptation et de l'atténuation par les pays. Deuxièmement, le changement de paradigme est un critère d'investissement pour les propositions de projets du Fonds, et n'a pas reçu beaucoup d'attention dans le contexte du PPAP jusqu'à tout récemment.

Troisièmement, cette évaluation a démontré que le lien entre le PPAP et le portfolio de projets financés est marginal jusqu'à maintenant, bien qu'il évolue. En conséquence, l'évaluation du potentiel de changement de paradigme est purement qualitative et principalement orientée vers l'avenir.

Le sondage mené dans le cadre de cette évaluation a suscité peu de réponses pertinentes à ce sujet, et de nombreux individus interrogés ont jugé qu'il est trop tôt pour parler d'un changement de paradigme. Les pays ont indiqué qu'ils se concentrent sur les besoins immédiats de développer des procédures de non-objection plus institutionnalisées, d'organiser des forums avec les parties prenantes, d'obtenir l'attestation des entités nationales, de développer un portfolio de projets et de renforcer les capacités de conception des projets des EAD. La recherche de données

probantes sur cet aspect est d'autant plus entravée par le peu de résultats qui ont été communiqués jusqu'à présent dans le cadre du PPAP.

Bien que favoriser le changement de paradigme ne soit pas un objectif explicite du PPAP, il se retrouve implicitement dans le PPAP à plusieurs égards : (i) le PPAP renforce les capacités, soit une condition préalable pour réaliser un changement de paradigme; (ii) il soutient la préparation de cadres stratégiques, ce qui oblige les pays à penser à plus long terme de manière intersectorielle et à différentes échelles; (iii) il favorise l'apprentissage et la reproductibilité par le biais des dialogues structurés et d'autres forums; et (iv) il soutient certains travaux de diagnostic, les approches impliquant plusieurs parties prenantes et la coordination intragouvernementale.

L'ajout des activités propres aux PNA au programme de subventions national a renforcé le potentiel du PPAP à favoriser un changement de paradigme, en particulier, lorsque celles-ci s'attaquent aux obstacles organisationnels, renforcent la justification climatique des projets et favorisent les approches intersectorielles à multiples variables en impliquant plusieurs parties prenantes.

Divers éléments et développements dans le Programme et certains des résultats indiquent que le PPAP a le potentiel d'être un outil pour soutenir un changement de paradigme. Ces résultats sont détaillés dans les sections ci-dessous. Plus précisément, des éléments de preuve sont présentés quant à la portée, aux activités et aux résultats en évolution du PPAP, y compris le modèle de proposition et les propositions du PPAP, les programmes nationaux, les PNA, et le développement saillant en matière d'orientation et de soutien supplémentaire. Ces éléments du PPAP en constante évolution constituent un soutien pour favoriser un changement de paradigme.

Soutien du PPAP en évolution pour les processus et les activités favorisant un changement de paradigme

Le PPAP a évolué depuis sa conception à la suite (i) des demandes des pays, telles que le soutien aux PNA et une approche plus flexible des activités soutenues; (ii) des constats effectués par le Fonds, tels que la nécessité d'obtenir un soutien plus ciblé pour attirer les investissements du secteur privé et pour relever les défis du développement de projets d'adaptation avec de fortes justifications climatiques; et (iii) des décisions de la COP qui ont apporté des ajustements au PPAP, par exemple, en fournissant un soutien lié aux technologies climatiques.

Programmes nationaux

Alors que de nombreux pays ont fait des progrès dans le développement d'un programme national, seuls huit pays l'ont achevé et soumis au Fonds. Des références au changement de paradigme n'ont été trouvées que dans cinq programmes nationaux, dont deux dans le contexte d'une proposition de financement spécifique.

Le programme national d'Antigua-et-Barbuda fait référence au potentiel de changement de paradigme dans le contexte du cofinancement du secteur public et du financement du secteur privé. Le programme national du Bangladesh indique qu'il existe encore de nombreux obstacles et lacunes (de nature politique, réglementaire, organisationnelle, technique, financière, commerciale, sociale et culturelle) qui doivent être abordés afin de changer le paradigme pour transformer le développement et lutter contre les changements climatiques. Le programme national du Rwanda fait référence au changement de paradigme au niveau des stratégies nationales, et doit être réalisé par le biais de programmes de croissance

écoresponsables et de systèmes organisationnels et réglementaires dans le cas du développement faible en émissions de carbone, et en renforçant la planification climatique et en favorisant l'utilisation de l'information climatique dans la prise de décisions. En d'autres termes, il reste beaucoup à faire pour intégrer cet aspect dans les programmes nationaux.

Plans nationaux d'adaptation

À l'heure actuelle, les PNA et les autres processus de planification de l'adaptation ont un certain nombre d'objectifs pertinents au changement de paradigme, tels que faciliter l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les processus, les stratégies, les politiques et les programmes de planification du développement dans tous les secteurs pertinents, et aider les pays à mobiliser le financement à grande échelle. De plus, la DPP apporte des améliorations à son soutien au changement transformationnel en demandant quel type de capacités sont nécessaires pour planifier les processus à l'échelle nationale au-delà des priorités à court terme, et en aidant les processus de réflexion des pays qui leur permet de déterminer leurs lacunes et leurs besoins. L'objectif est d'implanter une approche ayant un impact plus grand dans le PPAP.⁶²

Renforcement de la justification climatique dans les projets et les programmes d'adaptation

Le Secrétariat améliore continuellement le PPAP pour aider les pays et les EA à mettre en évidence la justification climatique de leur portfolio de projets. Le Secrétariat a commencé à développer une stratégie pour renforcer les capacités fondées sur les systèmes et les programmes existants, y compris le Programme de préparation, pour permettre aux pays et aux EAD de développer des propositions de financement fondées sur

⁶² D'après une entrevue avec un conseiller régional.

la science et qui articulent de manière convaincante les justifications climatiques requises par le Fonds. Le Secrétariat a également lancé un exercice pour recenser les communautés de pratique afin d'assurer la livraison de résultats concrets par rapport à cet aspect.⁶³

Soutien à la mobilisation des investissements du secteur privé

Bien que le modèle de proposition du PPAP offre le choix de demander un soutien pour mobiliser les investissements du secteur privé, y compris pour les travaux de diagnostic connexes, tels que la détermination des obstacles, il y a eu peu ou pas d'indications sur les processus à suivre pour y parvenir, au-delà des recommandations du Groupe consultatif du secteur privé formulées au Conseil. Cependant, un conseiller régional a confirmé que le PPAP tient compte de ces recommandations.

Le Groupe consultatif du secteur privé a recommandé que le PPAP soutienne les évaluations en prenant des actions à court terme pour éliminer les obstacles à l'engagement et aux investissements du secteur privé, telles que des programmes ciblés de renforcement des capacités et des processus de collaboration pour aider les gouvernements à (i) déterminer les initiatives prioritaires qui ciblent les lacunes sectorielles, et les lacunes en matière de connaissances et de capacités; (ii) développer un plan stratégique qui inclut diverses parties prenantes; et (iii) déterminer les initiatives réglementaires les plus évidentes et urgentes.⁶⁴

Nous ne savons pas dans quelle mesure ces recommandations ont été intégrées dans les orientations fournies aux pays et aux AND/PF, ni si un soutien ciblé

supplémentaire en matière de renforcement des capacités est prévu.

Un examen des propositions du PPAP, présenté plus en détail dans le Chapitre VI, a examiné les résultats attendus du PPAP quant à l'engagement et la participation du secteur privé. Ceci a révélé qu'une majorité des propositions incluaient les résultats escomptés en matière d'engagement du secteur privé, mais seulement 19 % (dans les PMA) et 37 % (dans les « autres » pays) des propositions mentionnaient les résultats escomptés propres à cet enjeu.

Appui à la technologie et à l'innovation

La dernière version du guide du PPAP inclut désormais la possibilité de demander une assistance liée aux technologies climatiques. Parmi les autres options de soutien lié aux technologies, il est possible de développer une stratégie globale pour mobiliser les investissements dans le déploiement de solutions technologiques climatiques prioritaires, y compris la préparation au marché et la planification commerciale.

Nous ne savons pas dans quelle mesure les pays recevront des orientations et un soutien supplémentaire pour entreprendre les nouvelles activités par rapport aux technologies climatiques. Les partenaires de développement spécialisés, tels que le Centre et réseau des technologies climatiques des Nations Unies, pourraient jouer un rôle essentiel dans leur mise en œuvre.

Le soutien envisagé du système d'innovation lié au soutien du Fonds pour la recherche et le développement collaboratif est potentiellement plus transformationnel, en particulier, le nouveau programme sur les incubateurs et les accélérateurs en cours de développement suite à la décision prise par le Conseil en 2017.⁶⁵ Sans devancer l'autorité du Conseil, le PPAP pourrait, par exemple,

⁶³ Voir B.20/Inf.11.

⁶⁴ Voir GCF B.17/03, 2017.

⁶⁵ Voir GCF/B.18/12.

soutenir la mise à jour des stratégies nationales de développement et d'innovation pour les aligner sur les CPDN et les PNA, et favoriser, entre autres, les partenariats de recherche et de développement collaboratifs.

Opportunités possibles

Le PPAP, tel qu'il a été conçu à l'origine, ne soutient pas nécessairement un changement de paradigme, mais il comporte des éléments permettant un changement de paradigme qui pourraient davantage être renforcés. Pour que le PPAP serve de soutien au changement transformationnel, le travail de diagnostic doit être plus ciblé pour déterminer les lacunes, les obstacles et les opportunités. Le renforcement des capacités doit aussi être plus transformationnel, et la planification doit être appuyée par des outils appropriés. Ces éléments doivent ensuite être combinés pour créer une certaine synergie.

B. REPRODUCTIBILITÉ À GRANDE ÉCHELLE

Approche et justification

La question d'évaluation concernant le potentiel de reproductibilité à grande échelle examine dans quelle mesure le PPAP soutient les interventions de l'atténuation et de l'adaptation qui ont une portée à plus grande échelle. Le concept et le critère d'évaluation de la reproductibilité à grande échelle ont été inspirés du Fonds international de développement agricole, qui la définit comme l'élargissement, l'adaptation et le soutien de politiques, de programmes et de connaissances efficaces afin qu'ils puissent mobiliser des ressources et des partenaires pour produire des résultats de plus grande envergure pour un plus grand nombre d'individus pauvres en région rurale de manière durable.

La question de reproductibilité est une priorité opérationnelle fondamentale énoncée dans la stratégie initiale du Fonds, qui stipule qu'il doit maximiser son impact en soutenant des projets et des programmes qui sont reproductibles et qui utilisent les ressources du Fonds de la manière la plus efficace possible, entre autres, en mobilisant le financement climatique à l'échelle internationale et nationale, notamment en maximisant l'engagement du secteur privé.⁶⁶

La stratégie initiale du Fonds ne spécifie pas la nature du soutien que le PPAP devrait fournir, à l'exception de l'engagement et du soutien des AND/PF pour développer des programmes et des propositions de financement susceptibles d'avoir un impact à grande échelle.

La reproductibilité à grande échelle, telle que définie par la Banque mondiale, consiste à accroître efficacement l'impact socioéconomique à petite échelle vers une plus grande échelle, par le biais de reproduction, de diffusion ou d'adaptation des techniques, des idées, des approches et des concepts. La reproductibilité à grande échelle est généralement un processus non linéaire à long terme qui combine des approches généralisées et spécifiques à différents contextes.⁶⁷ Elle peut se produire horizontalement en reproduisant des pratiques, des technologies ou des modèles qui ont fait leurs preuves dans de nouvelles régions géographiques ou de nouveaux groupes cibles, ou verticalement en mobilisant des changements organisationnels et politiques.⁶⁸ La reproductibilité verticale est étroitement liée au concept de changement de paradigme.

Les leçons tirées de la reproductibilité des approches d'atténuation sont beaucoup plus riches que celles propres à l'adaptation, en particulier à travers la création, la transformation et la mobilisation des

⁶⁶ Voir GCF (2016).

⁶⁷ Voir World Bank (2003).

⁶⁸ Voir, par exemple, World Bank (2003).

investissements du secteur privé. Jusqu'à présent, les efforts d'adaptation consistaient en grande partie en de petits projets, adoptant souvent une approche communautaire ou de nature pilote. En conséquence, leur capacité de bénéficier à des populations plus grandes et de contribuer à la réforme des politiques a été limitée. Pour parvenir à des solutions transformationnelles à grande échelle pour s'adapter aux changements climatiques, la reproductibilité à grande échelle des projets d'adaptation est essentielle.⁶⁹ Cependant, les outils pour le faire n'existent pas encore (bien que la compréhension des processus impliqués dans la reproductibilité s'est améliorée grâce à la recherche et à la mise en œuvre).

Exemples de progrès réalisés

Le Fonds n'a produit aucun document qui ait révisé les critères de reproductibilité à grande échelle, un sujet qui a été abordé dans GCF/B.05/03 et adopté dans le mandat de l'UEI en 2014.⁷⁰

Le PPAP n'a que très récemment commencé à aborder explicitement la question de la reproductibilité à grande échelle dans deux contextes très spécifiques : (i) dans les PNA ou tout autre soutien à la planification de l'adaptation dans lequel les directives stipulent que ce soutien vise à aider les pays à mobiliser la portée du financement requis par les pays pour s'adapter aux changements climatiques au fil du temps;⁷¹ et (ii) par l'inclusion, cette année, de l'option de demander un soutien de préparation pour les technologies climatiques, y compris pour les stratégies visant à reproduire les solutions prioritaires de technologie climatique.

Dans cette évaluation, l'expérience vécue avec les PNA est la seule source d'information permettant d'étudier dans quelle mesure le PPAP soutient la reproductibilité des interventions de

l'atténuation et de l'adaptation, étant donné que l'inclusion du soutien aux technologies climatiques est trop récente pour évaluer la mesure dans laquelle elle est prise en considération dans les propositions du PPAP. Et bien que les dialogues structurés, en permettant les échanges d'expérience entre les pays, aient été un moyen d'appliquer la reproductibilité à l'extérieur des pays, il n'a pas été possible d'évaluer dans quelle mesure et comment ils ont favorisé la reproductibilité, car il n'y a pas de documentation systématique concernant les enjeux abordés lors des dialogues structurés.

Un examen de toutes les propositions des PNA et d'autres propositions d'adaptation dans le cadre des PNA a démontré que neuf des 14 propositions approuvées incluaient des activités dédiées aux opportunités de reproductibilité. Parmi celles-ci, six se concentraient sur la reproductibilité du financement, notamment en déterminant les options politiques. La proposition du PNA du Bangladesh est allée au-delà de l'aspect financier et a soulevé le défi plus large de la reproductibilité. Deux propositions de PNA ont mentionné la reproductibilité mais ne mentionnent pas d'activités spécifiques. Cinq propositions de PNA ne mentionnaient pas les activités ou le financement de la reproductibilité, et étaient toutes appuyées par le PNUE. Les six propositions appuyées par le PNUD comprenaient l'activité standard consistant à déterminer les options politiques pour reproduire le financement des investissements de l'adaptation, y compris à travers des partenariats entre le secteur public et privé.

Opportunités possibles

En conclusion, l'évaluation de la reproductibilité à grande échelle suggère qu'un ensemble complexe de facteurs est nécessaire, et les liens de causalité sont difficiles à définir.⁷² La reproductibilité à

⁶⁹ Voir le Programme de préparation du GCF.

⁷⁰ Voir GCF/B.06/06.

⁷¹ Voir le guide du PPAP (2018).

⁷² Voir OECD (2013).

grande échelle est un objectif très difficile à atteindre qui nécessite des structures organisationnelles appropriées, la communication de connaissances à même les projets et les programmes, des environnements propices, des partenariats, et la communication et le partage des risques financiers entre le secteur public et le secteur privé dans le contexte de la reproductibilité par des investissements du secteur privé. Il y a différents obstacles à différentes échelles

d'interventions, et la reproductibilité verticale elle-même nécessite un modèle organisationnel.⁷³ Dans le contexte de la reproductibilité des technologies climatiques, différents instruments financiers et politiques sont nécessaires pour les différentes étapes de la communication des technologies.⁷⁴ Le PPAP a constamment un rôle à jouer pour permettre une telle innovation transformationnelle.

RÉSULTATS PROBANTS

Constat 1 :

Bien que le PPAP n'ait pas été conçu explicitement pour atteindre des objectifs de changement de paradigme et transformationnels, **il comprend des éléments susceptibles de contribuer à un changement de paradigme** au-delà des projets.

Constat 2 :

Le PPAP évolue continuellement, passant d'un programme doté d'un mandat initial modeste à un outil plus large visant à soutenir un portfolio de projets transformationnels gérés par les pays en mettant davantage l'accent sur le travail de diagnostic et les stratégies globales, l'apprentissage, le renforcement ciblé des capacités, et un meilleur engagement avec le secteur privé.

Constat 3 :

Pour que le PPAP serve d'**outil au changement transformationnel**, y compris à la reproductibilité, le travail de diagnostic doit être plus ciblé pour déterminer les lacunes, les obstacles et les opportunités, le renforcement des capacités doit être plus transformationnel, l'apprentissage et la planification doivent être soutenus par des outils appropriés, et le secteur privé doit être mobilisé plus efficacement.

Constat 4 :

Puisque la compréhension de ce que les outils de renforcement des capacités de transformation et de reproductibilité impliquent, en particulier pour un développement résilient aux changements climatiques, en est encore aux étapes initiales, **un travail analytique supplémentaire et un apprentissage ciblé** sont nécessaires.

⁷³ Par exemple, dans le secteur à petite échelle du café et du thé, le concept de « multiplication des organisations » a été développé. Il explore comment les développeurs de projets et d'autres acteurs pourraient reproduire les initiatives à différentes échelles.

⁷⁴ L'aspect de la reproductibilité qui a reçu le plus d'attention par le Fonds est la reproductibilité du financement, en particulier des options d'adaptation. Il y a beaucoup plus d'expérience et de compréhension du financement de la reproductibilité des options d'atténuation, en particulier pour les énergies

renouvelables et l'efficacité énergétique, contrairement aux options d'adaptation. Attirer les investissements du secteur privé pour l'adaptation est devenu un élément important dans la reproductibilité des interventions du financement climatique. C'est un sujet qui est souvent soulevé. En général, la reproductibilité nécessite de regarder au-delà du cycle traditionnel des projets pour déterminer les chances d'avoir un impact durable et sur une plus grande portée en développant, reproduisant, adaptant et soutenant des approches efficaces.

X. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Les conclusions dans ce chapitre sont organisées en trois groupes.

Premier groupe de recommandations : La plupart de ces recommandations concernent le Secrétariat, ses processus et ses résultats. Il s'agit de changements qui sont nécessaires au PPAP et qui devraient être implantés dès que possible. L'objectif de ces recommandations est de faciliter l'accès au soutien du Fonds, de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité du PPAP.⁷⁵

1A. Renforcement des capacités, sensibilisation et soutien aux pays

- **La sensibilisation envers les pays doit être améliorée** en traduisant le guide de préparation et les modèles associés du moins en français et en espagnol, en le mettant régulièrement à jour (dans toutes les langues) et en offrant des possibilités d'apprentissage opportunes et continues sur les changements apportés au Programme. De tels changements devraient être communiqués à toutes les parties concernées.
- **Les possibilités d'apprentissage entre pairs doivent être encouragées davantage.** L'apprentissage entre les pays et les EAD doit être davantage privilégié, dans les dialogues structurés et également lors de réunions sous-régionales.
- **Soutien après l'attestation des entités et renforcement des capacités** : Des dispositions doivent être prises pour renforcer les capacités des AND/PF et pour offrir un soutien aux EAD après qu'elles aient reçu l'attestation, en particulier pour la préparation de notes

conceptuelles ayant des justifications climatiques claires.

- **Renforcement des capacités** : Les pays doivent recevoir un soutien financier et des services consultatifs pour répondre à leurs besoins et leurs priorités. Davantage de consultants nationaux à long terme doivent être financés pour fournir un soutien aux AND/PF ayant des déficiences parmi les PMA, les PEID et les pays africains. Davantage de soutien au renforcement de leurs capacités doit être fourni en matière d'équité des genres et des sauvegardes environnementales et sociales pour assurer que les pays soient en mesure de développer des propositions dans le cadre du PPAP et des propositions de projets financés conformément aux politiques en matière d'équité, des sauvegardes et des peuples autochtones du Fonds. En ce qui concerne l'équité des genres, un effort concerté doit être fait spécifiquement en Afrique.

1B. Programmes nationaux et soutien à même les pays

- **Programmes nationaux** : Des directives claires concernant les programmes nationaux doivent être fournies en mettant l'accent sur le développement de priorités claires et de notes conceptuelles concrètes, en tenant pleinement compte des politiques du Fonds concernant l'équité des genres, les sauvegardes environnementales et sociales, et les peuples autochtones, et le renforcement des justifications climatiques, tout en articulant l'ensemble des résultats des programmes nationaux, leur valeur ajoutée et la gestion des attentes. Ceci est

⁷⁵ Les quatre premières recommandations sont partiellement alignées sur les recommandations du rapport Dalberg et les mesures proposées que devrait prendre le Secrétariat, telles qu'elles sont énoncées dans

l'Annexe XVI de la décision 19/15 sur le programme de travail du PPAP de 2018. Les autres recommandations fournissent des orientations découlant des conclusions de cette évaluation.

d'autant plus opportun puisque le Fonds y consacre beaucoup d'énergie et de ressources, et elles seront utiles pour corriger le tir si des problèmes surgissent, car l'évaluation demeure incertaine quant à la valeur ajoutée de ces programmes.

- **Les EAD et la prise en charge par les pays :** Des critères doivent être développés pour déterminer si certains pays ont besoin de plusieurs EAD pour atteindre leurs objectifs. Si c'est le cas, un soutien avant l'attestation des EAD doit être mis à la disposition de tous les candidats potentiels recommandés par les AND/PF.
- **Coordination et mesures préventives pour prévenir les conflits d'intérêts :** Au sein des pays, des attentes et des exigences spécifiques en matière de coordination intragouvernementale et des consultations entre parties prenantes doivent être formulées, à l'instar du mécanisme de coordination des pays du Fonds mondial. Plus précisément, l'évaluation recommande d'instaurer des mesures préventives solides pour éliminer les conflits d'intérêts au sein de ces structures de coordination et d'approbation.

1C. Modifications des processus au niveau du Secrétariat

- **Flexibilité des projets après leur approbation :** Une plus grande flexibilité doit être accordée pour apporter des ajustements aux projets après leur approbation en fonction des conditions et des circonstances changeantes sur le terrain.
- **Rôles et responsabilités :** Les rôles et les responsabilités des conseillers régionaux, des professionnels associés, des spécialistes du dialogue et des autres membres du personnel et des consultants

concernés doivent être définis, en développant des synergies entre eux et en utilisant au mieux les ressources régionales. Dans un effort pour assurer une coordination et une complémentarité plus efficace entre les différentes divisions et unités du Secrétariat, les rôles et les responsabilités de chacun en ce qui concerne le PPAP (et leurs différentes priorités) doivent être définis plus clairement.

- **Les procédures d'opération standards pour le Programme de préparation** doivent être articulées plus clairement (et développées dans certains cas), à la fois en ce qui concerne la chaîne de valeur de la préparation au sein du Secrétariat (c'est-à-dire comment les différentes entités travaillent ensemble) et en ce qui concerne la relation entre le Secrétariat, les AND/PF, les EA, les EAD, les partenaires d'exécution et autres (par exemple, concernant les délais d'exécution prévus).
- **La planification et la reddition de comptes axés sur les résultats** concernant les activités du PPAP doivent être introduites et mises en œuvre, y compris des évaluations périodiques.
- **Le PPAP doit avoir une base de données accessible aux pays qui leur permet de consulter l'état de leurs demandes et leurs subventions.** L'information doit être fournie de manière transparente et opérable, et doit permettre aux pays de vérifier leur statut. Le Secrétariat doit veiller à ce que tout développement subséquent de la base de données soit harmonisé afin d'éviter les données dupliquées, les redondances et les incohérences.

Deuxième groupe de recommandations : Bâtir une vision et des cibles spécifiques pour le PPAP et gérer les résultats. Ces recommandations visent à améliorer

l'*efficacité* du PPAP. Le PPAP a été créé pour faciliter l'accès des pays à l'appui des projets financés par le Fonds. Bien que les fonds de préparation aient été renouvelés à maintes reprises par le Conseil, aucune stratégie claire n'a encore été approuvée pour le Programme. Le contexte, les capacités et les besoins diffèrent grandement d'un pays à l'autre. De plus, la lutte aux changements climatiques a beaucoup changé au cours des cinq dernières années, l'accent étant mis de plus en plus sur le rôle et la participation du secteur privé, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Au cours de cette période, le Fonds est devenu un fournisseur de premier plan de financement climatique pour le secteur public (et de plus en plus pour le secteur privé), avec le plus large éventail d'outils pour le renforcement des capacités et le financement de projets par rapport à d'autres fonds climatiques internationaux. Plusieurs leçons ont été tirées dans le cadre du Programme de préparation. Fondée sur ces éléments fondamentaux, une stratégie est nécessaire pour le développement de la prochaine génération du PPAP.

Le développement d'une telle stratégie doit répondre aux questions suivantes :

- **Définir la vision du PPAP :** Comment déterminons-nous qu'un pays est « prêt » (c'est-à-dire, prêt à accéder au financement du Fonds pour un projet, à accéder plus largement au financement climatique, à lutter contre les changements climatiques dans son pays) ? Ceci nécessite de définir une vision claire et la clientèle cible du PPAP.
- **Définir la stratégie et les objectifs :** Quand un pays est-il « prêt » ? Ceci nécessite le développement d'objectifs de préparation.
- **Mesurer et gérer :** Dans quelle mesure les pays sont-ils « prêts » à tout moment donné ? Ceci nécessite des indicateurs de

progrès et de résultats. Il est prématuré et au-delà des objectifs de cette évaluation de fournir les détails d'une telle stratégie pour le PPAP. Néanmoins, cette évaluation recommande **plusieurs choix** (listés ci-dessous) que le Secrétariat peut envisager.

- Renforcer la capacité des pays à recevoir et à gérer le financement climatique à l'échelle mondiale plutôt que de se concentrer uniquement sur le Fonds.
- Augmenter le soutien pour les EAD après l'attestation, en particulier pour développer des propositions de projets avec des justifications climatiques claires.
- Soutenir la préparation des projets (y compris les projets pilotes et de démonstration).
- Utiliser les programmes nationaux pour aider les pays à renforcer leur capacité à mesurer avec précision et transparence leurs progrès dans les CPDN.
- Établir une complémentarité et une cohérence avec les éléments non financés des plans d'investissement dans le cadre des FIC (entre autres), en particulier par le biais du soutien du MPP et des PNA, et faire également rapport à ce sujet.
- Déterminer et éliminer les obstacles aux investissements du secteur privé, tout en définissant et en soutenant la création de politiques propices à la participation du secteur privé.
- Développer des stratégies globales pour mobiliser les investissements afin de déployer et d'intensifier les solutions technologiques climatiques prioritaires.
- Permettre une coopération plus flexible avec le secteur privé, ancrée dans une stratégie d'engagement avec le secteur

privé qui est basée sur un meilleur alignement avec ses pratiques sectorielles.

- Collaborer avec d'autres ministères gouvernementaux (par exemple, les ministères de l'agriculture, des forêts et les services météorologiques).

Troisième groupe de recommandations :

Laisser tomber le statu quo et développer une stratégie spécifique pour la prochaine version du PPAP. Cet ensemble de recommandations examine deux scénarios pour le développement futur du PPAP. Ces scénarios sont considérés comme des cadres directeurs généraux qui, s'ils étaient adoptés, nécessiteraient alors une réflexion plus ciblée. Ils reconnaissent que le rythme de progression du PPAP dépend des différents contextes, en fonction des vulnérabilités, du soutien à la préparation préalablement obtenu, des capacités organisationnelles, du leadership national et de l'engagement des gouvernements, et d'autres facteurs. Des décisions prises par le Conseil et un travail opérationnel pour répondre à leurs nombreuses dimensions sont nécessaires. Pour le moment, les deux scénarios proposés sont les suivants.

Le **scénario 1** est un scénario dans lequel le PPAP incorpore les deux premières recommandations énumérées ci-dessus, y compris une articulation claire de sa vision, de sa stratégie, des résultats et des cibles mesurées. Dans ce scénario, le PPAP examine également certaines des opportunités présentées dans ce rapport à la fin de chaque section et prend en compte tous les changements requis regroupés sous la recommandation 1.

Dans le **scénario 2**, le PPAP prend en compte les modifications suivantes. Premièrement, il envisage d'adopter une approche *différenciée* centrée sur les contextes, les besoins et les résultats des pays. Ceci suppose que le PPAP reconnaitra les différents besoins et capacités

des pays et de les différencier ou de les segmenter en deux groupes. Le choix du groupe est laissé à la discrétion des pays.

Le premier groupe est un groupe de pays qui nécessitent de renforcer considérablement leurs capacités, de les accompagner et de leur fournir un soutien direct (de la part du personnel du Fonds, des conseillers régionaux ou autres). Règle générale, ces pays s'identifieraient comme ceux qui nécessitent un renforcement de leurs capacités et de leurs connaissances sur le financement climatique, un soutien sur les processus de consultation et un soutien pour mieux comprendre les opportunités et les défis du Fonds et du financement climatique. Pour ces pays, le Programme de préparation fournirait un soutien de préparation et le compléterait par un soutien non financier. Les « coûts d'entrée » des pays pour démontrer qu'ils ont besoin de ce soutien seraient minimales et les pays devraient établir une relation étroite avec le Fonds caractérisée par des communications et des rencontres régulières. Le Programme de préparation s'attendrait à voir parmi ces pays un changement significatif dans leurs capacités à s'engager avec la communauté financière internationale, en particulier avec le Fonds. La formation, les ateliers et l'apprentissage seraient les principaux attributs du soutien non financier supplémentaire que le Fonds fournirait à ces pays.

Le deuxième groupe est un groupe de pays qui ont des organisations relativement bien établies, de bonnes infrastructures nationales pour le financement climatique et de bons mécanismes pour mobiliser non seulement le financement du Fonds mais aussi d'autres sources. Leur capacité humaine et systémique est élevée et ces pays sont en mesure de démontrer facilement ces caractéristiques et d'autres attributs essentiels associés à leurs capacités. Les « coûts d'entrée » ou les coûts de démonstration pour appartenir à ce groupe seraient relativement élevés par rapport à ceux du premier groupe, mais en

sélectionnant ce groupe, les pays peuvent obtenir un soutien de préparation à plus long terme, par exemple, des subventions du PPAP de trois à cinq ans qui visent principalement à mobiliser le secteur privé et à éliminer les principaux obstacles organisationnels et politiques. Les coûts des communications seraient moins onéreux que ceux du premier groupe de pays, mais les pays devraient néanmoins rapporter leurs résultats et leurs impacts plutôt que leurs activités.

La vision de ce scénario est celle d'un « PPAP différencié » fondé sur les contextes, les besoins et les résultats nationaux, découlant des constats de cette évaluation selon lesquelles la préparation des pays et les résultats du PPAP varient considérablement d'un pays à l'autre, et qu'un soutien plus différencié améliorerait son efficacité.

Conclusion : Bâtir à long terme

Le PPAP est un important programme d'assistance offert aux pays pour les aider à se préparer à accéder au financement climatique. Il cherche à donner aux pays les moyens de gérer leurs activités d'atténuation et d'adaptation de manière autonome, stratégique et efficace, afin qu'ils les prennent pleinement en charge. Ceci prendra probablement plus de temps pour les PMA, les PEID et certains pays africains, qui pourraient bénéficier d'un soutien de préparation pour une période plus longue et de manière plus flexible basé sur un renforcement ciblé de leurs capacités. En

comparaison, les pays plus développés sur le plan économique et organisationnel devraient bénéficier d'un soutien flexible pour développer leurs projets, coopérer avec le secteur privé et d'autres partenaires, innover davantage, et intensifier leurs efforts.

Il faut cependant reconnaître que, même avec une infrastructure organisationnelle en place, un leadership et un engagement fort des AND/FP et le soutien des plus hauts représentants des gouvernements sont nécessaires pour développer davantage un portfolio de projets et permettre une action concrète sur le terrain. De plus, le secteur privé, les organisations de la société civile, les groupes vulnérables et marginalisés, les médias et le grand public doivent être impliqués dans les efforts visant à développer véritablement la prise en charge nationale pour lutter contre les changements climatiques. À plus long terme, cette évaluation recommande d'octroyer un rôle plus autonome aux AND/PF et d'articuler des accords-cadres stratégiques. À moyen terme, les programmes nationaux deviendraient des « pactes stratégiques » liés aux progrès réalisés en ce qui concerne les CPDN et comprendraient une liste de projets approuvés par le Fonds. Les tranches de financement pour ces cadres seraient débloquées en fonction des résultats d'atténuation et d'adaptation démontrés et évalués à l'échelle nationale ou sectorielle, au lieu d'être approuvées et suivies au niveau des projets. Ceci renforcerait la prise en charge par les pays et allégerait le fardeau du Secrétariat.

Unité d'évaluation indépendante
Fonds vert pour le climat
175, Art center-daero, Yeonsu-gu,
Incheon 22004, République de Corée
Tél. : (+82) 032-458-6428
ieu@gcfund.org
<https://ieu.greenclimate.fund>

