



**Conseil d'administration  
du Programme des Nations Unies  
pour le développement  
et du Fonds des Nations Unies  
pour la population**

Distr. générale  
14 juillet 2008  
Français  
Original : anglais

---

**Deuxième session ordinaire de 2008**

8-12 septembre 2008, New York

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Évaluation**

**Évaluation du rôle et de la contribution du Programme  
des Nations Unies pour le développement  
dans les domaines de l'environnement et de l'énergie**

**Résumé**

*Éléments de décision*

Le Conseil d'administration voudra peut-être : a) prendre note de la présente évaluation du rôle et de la contribution du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, ainsi que de la suite donnée par l'administration à cette évaluation (DP/2008/47); b) se féliciter des conclusions ci-après : i) l'environnement et l'énergie sont essentiels à la lutte contre la pauvreté qui est au cœur de la mission du PNUD; ii) le rôle du PNUD dans les domaines de l'énergie et de l'environnement au sein du système des Nations Unies est potentiellement important, en particulier au niveau des pays; c) souligner qu'il importe que le PNUD fasse preuve d'initiative pour formuler ses priorités stratégiques dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, compte tenu de la mission et des capacités de l'organisation, ainsi que des priorités nationales des pays partenaires en matière de développement durable; d) prier instamment le PNUD de mieux se mettre à l'écoute des priorités nationales, en tenant spécialement compte des besoins particuliers des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement; e) prier l'Administrateur de déterminer et de mettre en œuvre des mécanismes institutionnels et des mesures d'incitation pour intégrer l'environnement et l'énergie dans tous les principaux domaines d'action, et de renforcer les capacités dans les domaines de l'environnement et de l'énergie dans l'ensemble de l'organisation, en particulier dans les bureaux de pays.



**Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Justification, portée et démarche .....	3
II. L'environnement et l'énergie au PNUD .....	3
III. Activités et programmes .....	5
Principaux domaines thématiques .....	7
A. Changement climatique .....	7
B. Énergie .....	8
C. Diversité biologique .....	8
IV. Conclusions .....	9
V. Recommandations .....	15

## I. Justification, portée et démarche

1. Le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), dans sa décision 2006/19, a approuvé le programme de travail du Bureau de l'évaluation, notamment l'évaluation du rôle et de la contribution du PNUD dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. Le présent rapport énonce les conclusions de l'évaluation, s'agissant notamment de la pertinence, de l'efficacité, de la rentabilité et de la viabilité de l'action du PNUD aux niveaux mondial, régional et national. Si l'évaluation est principalement axée sur la période 2002-2007, on y examine également de quelle façon des événements survenus avant 2002 ont influé sur la démarche du PNUD en ce qui concerne l'environnement et l'énergie, ainsi que la manière dont l'organisation s'est positionnée pour aller de l'avant.

2. Les buts et objectifs du PNUD pour la période d'évaluation sont définis dans deux plans de financement pluriannuels (pour 2000-2003 et 2004-2007), auxquels a succédé récemment le plan stratégique pour 2008-2011. Les deux plans de financement pluriannuels, ainsi que le nouveau plan stratégique, témoignent du ferme engagement du PNUD pour les questions relatives à l'environnement et à l'énergie.

3. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été, de loin, la principale source de financement pour les programmes du PNUD relatifs à l'environnement et à l'énergie. Le présent rapport n'a pas évalué les résultats ou le mandat du FEM mais a examiné les implications du financement de cette source pour le PNUD, ses effets sur l'établissement des priorités et son incidence sur l'allocation des ressources à différents niveaux au sein de l'organisation.

4. Les études de cas effectuées au niveau des pays ont été la principale source d'information et le pôle de concentration des analyses. L'équipe d'évaluation s'est rendue dans huit pays et deux centres régionaux; des études spécifiques sur des programmes importants relatifs à l'environnement et à l'énergie ont également été effectuées. Des consultations mondiales ont été axées sur le personnel et l'administration du siège, ainsi que sur des organisations dont les buts et intérêts coïncident avec ceux du PNUD, notamment le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). L'évaluation a été entravée par un manque de données fiables sur les ressources financières qui ont servi à financer les activités relatives à l'environnement et à l'énergie qui ne l'ont pas été au moyen de ressources du FEM, ainsi que par un manque de mesures des résultats fiables.

## II. L'environnement et l'énergie au PNUD

5. C'est depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio en 1992, au cours de laquelle le FEM a été lancé officiellement et les deux principaux accords multilatéraux sur l'environnement ont été adoptés, que le PNUD a commencé à s'intéresser activement aux questions relatives à l'environnement. Le PNUD est sorti de la Conférence de Rio avec pour mandat de devenir l'organisation des Nations Unies responsable du développement durable. Son rôle dans le domaine de l'environnement s'est considérablement élargi au cours des années 90, encouragé par des administrateurs bien disposés à cet égard, en particulier pendant la deuxième

moitié de la décennie. À partir de 2000, le nouvel Administrateur a considérablement réduit l'accent mis sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles, estimant qu'ils apportaient relativement peu à l'exécution des mandats fondamentaux du PNUD, à savoir la lutte contre la pauvreté et la promotion de la bonne gouvernance. Les changements les plus significatifs intervenus depuis le début des années 2000 ont été la décentralisation du siège et une forte diminution du nombre de postes clefs dans le domaine de l'environnement. Actuellement, la plupart des postes du personnel travaillant dans les domaines de l'environnement et de l'énergie sont financés par le FEM.

6. Les termes « environnement et énergie » utilisés par le PNUD ne manquent pas de poser quelque problème. S'il joue de toute évidence un rôle important dans le domaine de l'environnement dans les pays en développement, le PNUD n'a qu'un rôle mineur dans le schéma global de l'énergie à laquelle il ne consacre que des ressources très limitées.

7. Il a été certes difficile de recueillir des données fiables sur l'utilisation générale des ressources financières consacrées à l'environnement et à l'énergie mais tout porte à croire que les activités financées dans ces domaines au moyen de ressources de base sont en baisse, le PNUD augmentant progressivement à cette fin la part des ressources du FEM. À ce jour, le montant total des projets PNUD-FEM approuvés s'élève à 2,3 milliards de dollars. La valeur annuelle de ces projets approuvés depuis 2002 a dépassé en moyenne les 200 millions de dollars. Au cours de la phase de financement la plus récente du FEM (2003-2006), le PNUD avait le montant le plus élevé d'approbation de projets parmi les agents d'exécution des projets du Fonds.

8. L'équipe PNUD-FEM a principalement axé son attention sur des projets présentant des avantages considérables pour l'environnement mondial, ce qui sépare effectivement ses opérations des autres activités du PNUD. Elle avait accès à de nouvelles ressources financières d'un montant considérable au moment où le reste du PNUD devait faire face à des réductions importantes en matière de financement. Le personnel était et continue d'être encouragé à identifier et à préparer le plus grand nombre de projets susceptibles d'être approuvés par le secrétariat et le Conseil du FEM, dans le cadre d'un exercice où le PNUD se retrouvait souvent en concurrence avec la Banque mondiale et le PNUE.

9. Des différences sont très vite apparues entre les activités du FEM et les activités de base du PNUD, et on pourrait difficilement dire que les ressources du FEM étaient fournies en réponse aux priorités nationales établies en fonction des besoins et perspectives dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. La séparation a été plus prononcée à mesure que le PNUD abandonnait l'exécution des projets alors que le FEM restait presque exclusivement axé sur les projets. Nombreux sont ceux qui au PNUD pensent que le programme du FEM, qui est très bien financé, est certes bien géré, novateur et efficace, mais il ne présente que peu d'intérêt pour la lutte contre la pauvreté qui est la mission principale du PNUD. Depuis 2005, des efforts considérables ont été déployés pour améliorer la collaboration entre l'équipe PNUD-FEM et le reste du Groupe de l'énergie et de l'environnement.

10. Le PNUD coopère activement avec le PNUE dans de nombreux domaines, notamment l'exécution conjointe de projets financés par le FEM. Les avantages potentiels de cette collaboration découlent du réseau de bureaux de pays du PNUD

qui ont une expérience considérable en matière de mise en œuvre de projets nationaux, à laquelle s'ajoute la compétence scientifique et technique du PNUE et de ses réseaux dans des domaines spécifiques relatifs à l'environnement. Toutefois, le PNUD et le PNUE entretiennent une rivalité liée aux ressources financières qu'on peut difficilement qualifier de constructive. Au cours des deux dernières années, plusieurs nouveaux partenariats et mémorandums d'accord ont été conclus entre les deux organisations, avec l'appui sans réserve du Directeur exécutif du PNUE et de l'Administrateur du PNUD, ce qui a contribué à établir et améliorer les relations au niveau opérationnel, quoique la plupart des mécanismes de coopération actuels soient si nouveaux qu'il serait prématuré d'essayer d'en évaluer les résultats.

### III. Activités et programmes

11. En règle générale, la conception des projets et, dans la plupart des cas, les travaux d'exécution effectués par le PNUD et ses partenaires sont de très bonne qualité. Il semble que les projets les plus impressionnants soient souvent ceux pour lesquels d'autres donateurs ont été encouragés à financer des activités parallèles qui complètent des projets financés par le FEM, ce qui offre un ensemble plus varié d'activités que celles qui répondent à un éventail plus limité de priorités locales et nationales.

12. Toutefois, l'existence d'un financement du FEM a été le principal facteur déterminant le lieu et le moment où le PNUD entreprenait au niveau national des activités relatives à l'environnement et à l'énergie, ainsi que la manière dont ces activités étaient menées. C'est en partie ce qui explique que le portefeuille de ces activités soit, à ce qu'il semble, une série de projets opportunistes pour lesquels des fonds étaient disponibles. Dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement en particulier, on compte presque entièrement sur l'appui du FEM pour les activités relatives à l'environnement et à l'énergie, les autres donateurs ayant sensiblement réduit leurs contributions et les engagements des pouvoirs publics étant souvent insignifiants. Du fait que le PNUD compte sur le FEM pour financer son action dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, les questions relatives à l'environnement jugées hautement prioritaires au niveau national – notamment l'hygiène du milieu, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et la gestion de l'environnement – ont été remplacées par les priorités du FEM se rapportant à la réduction des causes du changement climatique, à la biodiversité et aux eaux internationales.

13. Si de nombreux projets en cours semblent remarquables et novateurs en tant qu'initiatives autonomes, le problème qui ne cesse de se poser est de maintenir les gains et avantages liés à ces projets, la mémoire institutionnelle fragile des projets achevés se perdant assez rapidement avec le temps. La faiblesse des institutions de contrepartie, aux prises avec des problèmes de personnel et des contraintes budgétaires, et le niveau limité de coordination entre les institutions et les projets constituent de toute évidence une entrave à la viabilité, sans compter les cycles d'instabilité politique. Ces facteurs sont par ailleurs aggravés par la maigre allocation des ressources de base, l'incertitude et l'imprévisibilité des financements ultérieurs du FEM, et le fait que rares sont les pays bénéficiaires qui ont les mêmes priorités d'ordre environnemental que le FEM, notamment en ce qui concerne les questions de portée mondiale.

14. Le programme relatif à l'environnement et à l'énergie du siège a été axé sur des études et des activités de sensibilisation, lesquelles ont été pour la plupart de très bonne qualité, quoique leur incidence ne soit pas claire et que leur synergie avec les programmes de pays ne soit pas facile à détecter.

15. Presque rien ne porte à croire que les plans et stratégies mondiaux du PNUD aient eu une incidence sensible sur l'allocation des ressources financières pour les programmes de pays décentralisés ou sur la sélection des priorités et activités au titre de ces programmes. Le passage du premier au deuxième plan de financement pluriannuel n'a guère eu d'incidence pratique autre qu'il a été demandé aux bureaux de pays de revoir leur méthode de présentation de rapports pour l'adapter aux nouvelles directives du siège, et aucun changement significatif ne devrait être attendu lors du passage au plan stratégique pour 2008-2011. Il s'agit là d'une constatation systémique, à l'échelle du PNUD, plutôt que d'une caractéristique des domaines de l'environnement et de l'énergie.

16. L'intégration au sein du PNUD a été limitée. La collaboration a été relativement faible entre les domaines de l'environnement et de l'énergie d'une part et les autres domaines d'intervention du PNUD de l'autre. Il n'y a pas de stratégies clairement élaborées ou formulées, ni d'initiatives pratiques reliant ou intégrant concrètement les initiatives concernant l'environnement dans l'action fondamentale du PNUD dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, de la gouvernance, des droits de l'homme et de la fourniture de moyens d'existence durables. L'intégration a aussi été limitée au niveau des pays où les barrières systémiques sont notamment la faible position des ministères de l'environnement, qui sont les principaux interlocuteurs du PNUD dans ce domaine, et la dominance des portefeuilles de projets financés par le FEM, qui sont axés sur les problèmes relatifs à l'environnement au niveau mondial plutôt que sur les problèmes nationaux. L'initiative des « Dialogues nationaux » gérée par le PNUD a aidé les pays à mieux coordonner leurs activités financées par le FEM.

17. L'initiative « Pauvreté et environnement », qui est relativement nouvelle, tente de répondre à la nécessité vitale d'intégrer les préoccupations d'ordre environnemental à la planification et à l'exécution des projets de développement. Si les signes sont prometteurs, les progrès sur le terrain ne sont pas sans poser des problèmes. Pour être efficaces, les efforts menés actuellement en vue de renforcer l'initiative exigent à la fois un appui additionnel et des précisions d'ordre opérationnel. Associer le reste du PNUD à l'intégration des questions relatives à l'environnement est un besoin essentiel qu'il importe de satisfaire.

18. Depuis 2005, on s'est diversement employé à rapprocher, dans une optique de synergie, les activités du PNUD dans les domaines de l'environnement et de l'énergie qui sont financées par le FEM et celles qui ne le sont pas. Une approche unifiée à la gouvernance de l'eau a été, à ce jour, l'exemple le plus réussi de convergence. D'autres efforts notables en vue de l'harmonisation ont été menés dans les centres régionaux de Bratislava et de Bangkok. Ces initiatives sont certes prometteuses mais seul le temps dira si elles réussiront et pourront être reproduites dans d'autres régions.

19. Au niveau des pays, les gouvernements nationaux apprécient le PNUD en tant que partenaire fiable à long terme qui apporte son appui à la planification nationale et contribue au renforcement des capacités. Le PNUD a été également un canal important par lequel sont acheminées les ressources du FEM. La pertinence et

l'efficacité du programme du PNUD dans le domaine de l'environnement sont bien entendu directement influencées par l'engagement et les capacités des gouvernements bénéficiaires et le PNUD a depuis toujours eu du mal à déterminer de quelle manière renforcer et conserver les capacités dans les pays bénéficiaires. Même à cet égard, les gains en matière de capacités à long terme dans les domaines de l'environnement et de l'énergie sont rarement apparents en particulier dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement.

20. Les capacités du PNUD dans les domaines de l'environnement et de l'énergie laissent beaucoup à désirer. Si les membres du personnel du siège et des centres régionaux sont reconnus pour leurs compétences et les résultats qu'ils obtiennent, la plupart des postes qu'ils occupent sont financés au moyen de ressources extrabudgétaires, ce qui n'est pas propice à la mise en place de capacités à long terme et à l'organisation des carrières. À quelques exceptions notables, voire remarquables, près, les équipes chargées de l'environnement et de l'énergie dans les bureaux de pays sont en sous-effectifs et manquent souvent des compétences techniques pertinentes. Ces équipes travaillent énormément, souvent à l'extrême limite de leurs capacités, en particulier dans les petits bureaux de pays. N'ayant pas les moyens d'engager un dialogue politique avec le gouvernement, leur rôle se borne principalement, la plupart du temps, à effectuer des tâches de gestion administrative.

## **Principaux domaines thématiques**

### **A. Changement climatique**

21. Le changement climatique a été un volet important de l'action du PNUD dans les domaines de l'environnement et de l'énergie et est au cœur de ses futurs plans en la matière. Depuis 1992, le PNUD a mobilisé environ 3 milliards de dollars pour financer plus de 400 projets à grande échelle et 1 000 petits projets relatifs à l'énergie et au climat, presque tous au moyen de ressources du FEM. Le changement climatique figure également en bonne place dans le plan stratégique pour 2008-2011. Le PNUD a accumulé une somme considérable d'expérience dans le domaine du changement climatique, essentiellement au siège et dans les centres régionaux.

22. Loin d'être convaincante est l'adéquation entre le mandat du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté et l'objectif du FEM qui est de réduire le changement du climat mondial. La plupart des activités du FEM – et partant, du PNUD – relatives au changement climatique au niveau des pays ont eu pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre, une préoccupation de portée mondiale plutôt qu'un sujet de préoccupation spécifique des pays en développement pris individuellement. Ces projets sont souvent d'une pertinence marginale pour les principaux programmes de développement des pays, en particulier les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, et ils ont détourné l'attention de l'importante question que constitue la fourniture de services d'énergie aux pauvres à un coût abordable. Le PNUD a mis en place récemment le Mécanisme de financement de la lutte contre les émissions de carbone dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement, une initiative novatrice pour le PNUD, en tant que modèle de collaboration avec le secteur privé ainsi qu'avec les pouvoirs publics,

bien qu'il soit trop tôt pour en évaluer les activités et déterminer dans quelle mesure elles contribueront au développement.

23. Au moyen des ressources du FEM, le PNUD a aidé plus d'une centaine de pays à préparer des évaluations nationales de la vulnérabilité aux changements climatiques, des plans d'adaptation nationaux et des communications nationales à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il ressort de diverses études que les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement seront les plus gravement touchés par les changements climatiques et qu'ils ont besoin d'être soutenus. Il semble donc que l'adaptation au changement climatique soit un domaine plus naturel d'intervention du PNUD, plutôt que la réduction des émissions, dont les avantages sont largement mondiaux.

## **B. Énergie**

24. Le portefeuille du PNUD concernant l'énergie s'est considérablement étoffé depuis les années 90. L'évaluation a permis de trouver des exemples d'importantes activités au niveau des pays ayant pour but de privilégier l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies propres et renouvelables. Toutefois, l'augmentation des activités du PNUD relatives à l'énergie se rapportait pour l'essentiel aux projets concernant le changement climatique qui étaient financés par le FEM. Les activités financées au moyen des ressources ordinaires du PNUD ont en réalité baissé au cours des 10 dernières années, ce qui a réduit l'accent mis sur les pays les moins avancés, notamment en Afrique. Si l'énergie y est étroitement liée à la réduction de la pauvreté et à des perspectives économiques, le potentiel des avantages pour l'environnement grâce à la réduction des émissions de gaz à effet de serre – et partant pour la mobilisation des ressources – est relativement faible. Bien que, selon le rapport d'exécution du plan de financement pluriannuel, plus de la moitié des projets et financements du PNUD relatifs à l'énergie aient consisté à élargir l'accès des pauvres à l'énergie, l'évaluation n'en a pas trouvé de preuve convaincante dans les pays visités.

25. Les ressources ayant servi au financement des activités du PNUD dans le domaine de l'énergie étaient pour l'essentiel liées à l'appui du FEM aux programmes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, dont les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement ont très peu bénéficié.

26. La dépendance continue vis-à-vis du financement du FEM – voire du nouveau Mécanisme de financement de la lutte contre les émissions de carbone dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement – n'est pas de nature à encourager un programme rationnel dans le domaine de l'énergie qui s'attaque aux questions de pauvreté et de développement durable. Les problèmes que posent les liens entre pauvreté et énergie sont fondamentalement différents de ceux relatifs à la réduction des causes du changement climatique, et ne peuvent donc pas être résolus par les mêmes moyens et mécanismes.

## **C. Diversité biologique**

27. La conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ont été un important domaine d'intervention pour le PNUD, les projets financés dans ce domaine par le FEM s'étant, à ce jour, élevés au total à 820 millions de dollars. Le



PNUD a grandement contribué à la conservation de la diversité biologique, souvent en collaboration avec un vaste éventail de parties prenantes, allant des pouvoirs publics aux communautés locales en passant par les groupes internationaux de conservation.

28. Il ressort d'une évaluation scientifique récente de l'état des écosystèmes mondiaux que dans toutes les régions, en particulier en Afrique subsaharienne, la situation et la gestion des écosystèmes constituent un « facteur dominant » qui influe sur les chances de succès de la lutte contre la pauvreté. De nombreuses régions qui ont le plus de mal à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement ont également de graves problèmes de dégradation des écosystèmes. L'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire, pour le financement de laquelle le PNUD compte au nombre des partenaires, a présenté une série d'arguments convaincants montrant comment le développement social et économique durable dépend de la conservation de la diversité biologique, en particulier de l'entretien des services d'écosystème tels que l'approvisionnement en eau fraîche, le contrôle des inondations et la stabilisation du climat local.

29. Certes, il semble évident que le PNUD devrait continuer de travailler dans le domaine de la diversité biologique parce que l'état et la gestion des écosystèmes sont importants pour la réduction de la pauvreté mais on dirait que ces arguments n'ont guère touché l'ensemble du PNUD. Rares sont les liens entre la diversité biologique et les pratiques du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté et de promotion de la bonne gouvernance. Le PNUD, en tant qu'institution, ne considère tout simplement pas la diversité biologique comme une priorité. Les ressources limitées que le Groupe de l'énergie et de l'environnement a consacrées à la diversité biologique ont été utilisées au niveau très local (comme pour l'Initiative Équateur) et au niveau mondial pour les activités de sensibilisation et la participation aux processus internationaux de conservation. Bien que le PNUD ait, dans sa pratique, manifesté peu d'intérêt pour la diversité biologique, le portefeuille diversité biologique du PNUD-FEM a commencé à se détourner des activités de protection de zones spécifiques pour mettre davantage l'accent sur la pauvreté et la gouvernance, en insistant sur le renforcement des capacités et la gouvernance des ressources de biodiversité.

## IV. Conclusions

*Conclusion 1. L'énergie et l'environnement sont au cœur de la mission du PNUD.*

30. La pertinence de l'environnement et de l'énergie pour la lutte contre la pauvreté, qui est la principale mission du PNUD, est on ne peut plus claire. Les conséquences négatives de la détérioration continue de l'environnement mondial pour les pays et communautés les plus pauvres ont été expliquées sans équivoque par divers organes internationaux crédibles, dont le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, et dans diverses études fiables, notamment l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire.

31. Les programmes du PNUD dans le domaine de l'environnement ont beaucoup contribué aux efforts internationaux en la matière. Ces programmes et, dans une moindre mesure, les programmes relatifs à l'énergie se sont considérablement élargis depuis les années 90. Aujourd'hui, le PNUD figure au nombre des principales organisations qui travaillent dans ces domaines au niveau mondial et il a

produit des analyses de haute qualité dont la valeur est reconnue dans les cercles de dialogue politique, de plaidoyer et de sensibilisation. Ces analyses ne se sont toutefois pas systématiquement traduites en programmes concrets.

32. Dans ses plans et stratégies, le PNUD a considéré l'environnement et l'énergie comme des domaines prioritaires tout au long de la dernière décennie. Le plan stratégique pour 2008-2011 et les plans de financement pluriannuels pour 2000-2003 et 2004-2007 qui l'ont précédé ont tous souligné l'importance de l'environnement et de l'énergie. La direction du PNUD et le personnel du siège ont activement représenté l'organisation dans diverses instances internationales importantes consacrées à l'environnement, quoiqu'il ne soit pas évident qu'ils aient joué un rôle dirigeant dans les programmes exécutés au niveau des pays.

*Conclusion 2. Les plans et stratégies du PNUD en tant qu'institution n'ont guère influé sur le choix des priorités et activités concernant les programmes de pays. Dans la pratique, la disponibilité de ressources financières du FEM a eu une influence beaucoup plus grande sur l'établissement des priorités et le choix des activités des bureaux de pays.*

33. Les programmes du PNUD relatifs à l'environnement et à l'énergie dépendent essentiellement de financements extérieurs. Plus de 200 millions de dollars sont mobilisés chaque année auprès du FEM et 30 millions de dollars ont été mobilisés au cours des cinq dernières années auprès du mécanisme de financement du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Ces fonds sont complétés par d'importantes ressources de cofinancement fournies par les partenaires des projets. L'utilisation des ressources du budget de base pour l'environnement et l'énergie a été très limitée depuis 2000 environ.

34. Le PNUD a fait preuve d'efficacité et de rentabilité dans l'exécution des projets du FEM et beaucoup contribué dans l'ensemble au succès du Fonds. Grâce au financement du FEM, il a mis en place au siège et dans les bureaux régionaux une équipe technique spécialisée dont il peut se féliciter de la compétence.

35. Il faut certes saluer les succès en matière de mobilisation de ressources et la haute qualité de l'exécution par le PNUD des projets financés par le FEM mais force est de constater que les projets du FEM ont réorienté les programmes du PNUD dans les domaines de l'environnement et de l'énergie vers les questions relatives à l'environnement prétendument « mondial ». En revanche, les priorités nationales en matière de développement durable – l'approvisionnement en eau et l'assainissement, l'énergie, la gestion des déchets et la pollution de l'air local et de l'air à l'intérieur de l'habitation – n'ont guère retenu l'attention.

36. Le PNUD n'a pas formulé clairement une position en tant qu'institution, développé des compétences ou créé une niche pour l'environnement et l'énergie, qui soient vraiment distinctes de son rôle d'exécution des projets du FEM. En règle générale, les gouvernements et les autres parties prenantes nationales considèrent l'action dans les domaines de l'environnement et de l'énergie comme étant synonyme de projets du FEM. Rien ne porte pratiquement à croire que le programme d'action relatif à l'environnement et à l'énergie établi sur la base des priorités du FEM soit perçu comme étant important, voire particulièrement pertinent, au sein du PNUD dans son ensemble, qui continue de considérer le FEM essentiellement comme une source potentielle de financement pour les bureaux de pays qui sont fortement tributaires de leur capacité de mobiliser des ressources.

*Conclusion 3. Le PNUD ne s'est pas toujours mis à l'écoute des priorités nationales. Le type et l'efficacité de l'action menée par l'organisation dans les domaines de l'environnement et de l'énergie varient sensiblement d'un pays partenaire à l'autre, certains portefeuilles de projets paraissant opportunistes et semblant pêcher par un manque de coordination.*

37. Le PNUD n'a pas toujours prêté l'oreille comme il se doit aux priorités nationales dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, et ce en fonction essentiellement du type de pays concerné. Les programmes du PNUD dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement ont tendance à être dominés par l'appui à la préparation des plans et stratégies. Ces efforts, souvent de qualité variable, donnent rarement une idée des investissements futurs et ne semblent pas toujours répondre aux besoins les plus pressants des pays. Ceux-ci ne trouvent un quelconque intérêt à plusieurs de ces plans que dans la mesure où ils leur permettent d'obtenir plus de financement au niveau international, ce qui ne se matérialise que rarement. Il semble qu'il y ait une meilleure adéquation entre les priorités nationales dans les domaines de l'environnement et de l'énergie et les services fournis par le PNUD dans les pays de grande superficie à revenus plus élevés dont les programmes gouvernementaux relatifs à l'environnement sont en mesure de mobiliser des ressources additionnelles, y compris la Chine.

38. Les portefeuilles de projets des pays souffrent des nombreux problèmes auxquels sont aux prises les projets de développement, notamment une attention limitée aux incidences à long terme et la difficulté à maintenir les avantages une fois le projet achevé. Les capacités des pouvoirs publics en matière de gestion de l'environnement ne se sont pas vraiment améliorées au cours des 10 ou 20 dernières années, en particulier dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, le manque de capacités étant toujours cité comme un des principaux obstacles au progrès. Il existe en dehors de l'administration publique d'importants moyens qui pourraient être développés et utilisés plus efficacement.

*Conclusion 4. Il n'a pas été suffisamment tenu compte des déséquilibres en matière d'établissement des priorités et de programmation découlant du recours substantiel au financement du FEM.*

39. La direction du PNUD n'a pas fait assez, au niveau stratégique mondial, pour encourager le personnel à déterminer les différences fondamentales entre les priorités du PNUD et celles du FEM et pour alerter les partenaires donateurs qu'il y a de nombreuses lacunes à combler. Au contraire, le personnel a été implicitement encouragé, voire obligé, à rechercher tout financement disponible et à en tirer parti, ce qu'il a fait en général avec beaucoup de talent et de persistance.

40. En cherchant les possibilités d'élargir l'accès aux ressources considérables disponibles par l'intermédiaire du FEM pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, des possibilités de projets remplissant mieux les conditions sont trouvées de toute évidence dans des pays industrialisés relativement prospères plutôt que dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement. Les possibilités de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Afrique, par exemple, ont jusqu'ici été limitées. Partiellement de ce fait, le problème que pose un peu partout le financement de l'accès à l'énergie à faible coût pour les pays et les communautés les plus pauvres a tendance à moins bénéficier de l'attention du PNUD que la réduction des émissions de carbone pour laquelle il est devenu plus facile d'obtenir un financement.

41. Au sein du PNUD, les efforts déployés récemment pour harmoniser l'action du FEM avec les autres activités dans les domaines de l'environnement et de l'énergie sont fort louables mais ils n'arrivent certainement pas trop tôt. Des progrès sensibles ont été accomplis aux niveaux régional et mondial. L'urgence de ces efforts de convergence a été alimentée par une certaine incertitude au sujet du niveau de l'accès du PNUD aux ressources du FEM à l'avenir et par une sensibilisation accrue à la nécessité de diversifier davantage les sources de financement, en supposant de toute évidence que l'appui du budget de base resterait très limité. Même dans ces conditions, une plus grande intégration ou convergence des équipes du PNUD-FEM avec le reste du Groupe de l'énergie et de l'environnement continuera de poser des difficultés.

*Conclusion 5. Les capacités de planification et de gestion des activités dans les domaines de l'environnement et de l'énergie varient considérablement au sein du PNUD. La plupart des bureaux de pays n'ont pas les moyens d'engager un dialogue politique de haut niveau avec les pouvoirs publics.*

42. À quelques exceptions notables, voire remarquables, près, les équipes chargées de l'environnement et de l'énergie dans les bureaux de pays n'ont pas l'air solides et ne participent que rarement au dialogue politique de haut niveau avec les pouvoirs publics et d'autres donateurs sur les questions relatives à l'environnement et à l'énergie en dehors des secteurs présentant un intérêt particulier pour le FEM. L'exécution des projets a tendance à retenir toute l'attention des équipes chargées de l'environnement et de l'énergie dans les bureaux de pays. Le personnel étant surchargé de travail et les capacités en matière de gestion du PNUD étant limitées, de nombreuses parties prenantes nationales ne sont pas satisfaites de la gestion des projets. Le personnel du siège et des centres régionaux n'a pas manqué non plus d'exprimer des préoccupations.

43. Dans les bureaux de pays, l'enthousiasme pour les activités relatives à l'environnement et à l'énergie ainsi que l'efficacité en la matière varient considérablement en fonction de l'intérêt et des convictions, fort variables, des représentants résidents respectifs.

44. Dans certains pays, le renouvellement fréquent du personnel des bureaux de pays et de leurs homologues du gouvernement a entraîné une perte de mémoire institutionnelle qui a entravé l'apprentissage. Cette situation tient peut-être en partie à un manque de perspectives de carrière au sein de l'organisation pour le personnel technique. Les bureaux de pays souffrent également de la mauvaise qualité des systèmes administratifs et des exigences du siège en matière d'établissement de rapports qui sont contraignantes et sont trop souvent modifiées.

*Conclusion 6. L'intégration au sein du PNUD – à savoir, la prise en compte de considérations relatives à l'environnement dans les autres domaines d'intervention tels que la lutte contre la pauvreté et la promotion de la gouvernance démocratique – a été très limitée à tous les niveaux (siège, centres régionaux ou bureaux de pays).*

45. Dans les pays, presque rien n'indique que le PNUD a véritablement aidé les gouvernements à formuler et appliquer des politiques judicieuses dans le domaine de l'environnement qui soient directement en rapport avec les secteurs où devrait être enregistrée la croissance économique (tels que l'agriculture, l'industrie, les transports et l'exploitation minière). L'initiative « Pauvreté et environnement » du

PNUD-FEM est prometteuse à cet égard mais elle doit être soigneusement murie et ne peut à elle seule constituer une solution au problème.

46. L'adaptation au changement climatique deviendra probablement l'une des questions qui seront au tout premier plan du programme de développement international et qui, de ce fait, attireront des ressources considérables. Il semble évident que des mesures d'adaptation devront être prises dans un large éventail de secteurs de développement, en particulier dans les pays les plus vulnérables, à savoir les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement. Jusqu'à présent, le PNUD a traité l'adaptation comme une question relative à l'environnement même si elle est très étroitement liée à la pauvreté, au développement économique, à la gouvernance et à la gestion des catastrophes. Il doit commencer à la traiter comme une question de développement multisectorielle s'il veut jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. Cela suppose que l'adaptation devra être véritablement incorporée aux activités de l'organisation par une intégration effective dans son action de lutte contre la pauvreté.

47. Les bureaux de pays auront du mal à convaincre les gouvernements de la nécessité d'intégrer les questions et considérations relatives à l'environnement dans l'ensemble des secteurs du développement si le principe de l'intégration au sein du PNUD n'est pas acquis.

*Conclusion 7. Le rôle du PNUD dans les domaines de l'environnement et de l'énergie au sein du système des Nations Unies est potentiellement important mais n'est pas encore pleinement réalisé.*

48. Le PNUD peut jouer un rôle extrêmement important dans les domaines de l'environnement et de l'énergie au sein du système des Nations Unies où son caractère opérationnel et son action axée sur les pays, auxquels s'ajoute une capacité technique croissante dans de nouveaux domaines prioritaires, semblent compléter largement l'orientation normative et scientifique du PNUE.

49. Les relations et la qualité de la collaboration au niveau opérationnel entre le PNUD et le PNUE se sont sensiblement améliorées au cours des deux ou trois dernières années, bien que des problèmes continuent de se poser sur le plan opérationnel. Il y a eu des expériences positives en matière de collaboration à l'exécution de projets du FEM, plusieurs nouveaux partenariats ont été conclus et les responsables des deux organisations ont envoyé un signal fort de leur volonté de renforcer encore davantage la coopération. Il ressort d'un examen de la coopération à plus long terme que la concurrence pour les ressources, les incompatibilités de cultures et systèmes organisationnels, le manque de précision quant aux rôles respectifs des deux organisations sur le terrain et la méfiance que continue d'éprouver le personnel sont, dans certains cas, encore difficiles à surmonter.

50. Il existe d'autres possibilités de renforcement de la coopération avec d'autres organismes des Nations Unies intervenant dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, tels que l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel.

*Conclusion 8. Il continue d'être difficile de mesurer les progrès accomplis dans les domaines de l'environnement et de l'énergie.*

51. Des efforts considérables ont été investis et continuent de l'être dans la gestion axée sur les résultats dans tous les programmes du PNUD. Pourtant, les rapports

établis par le PNUD sur l'environnement et l'énergie mettent toujours l'accent sur les apports et les activités plutôt que sur les résultats. La formulation d'indicateurs fiables de rentabilité des investissements dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, ainsi que pour les changements de politique et le renforcement des capacités, reste un objectif opportun mais extrêmement difficile à réaliser. Bien que des progrès louables aient été accomplis dans différents domaines techniques, il est évident que tous les éléments importants ne peuvent pas être mesurés et il n'est pas facile de déterminer ce qui risquerait de se passer si l'activité en question ne faisait pas l'objet d'une évaluation. Le problème que pose l'établissement des rapports est aggravé par le fait que le PNUD n'est que l'une des différentes entités qui contribuent aux résultats d'un pays de programme en matière de développement. Il s'agira d'évaluer minutieusement l'incidence des interventions du PNUD et les résultats que celui-ci aide le pays à obtenir, puis de les analyser et de les étayer en coordination avec d'autres partenaires, plutôt que d'essayer de séparer l'incidence de sa contribution. En l'absence de cadres des résultats précis et de rapports sur les résultats, le PNUD s'est laissé entraîner à formuler des observations et à prendre des engagements en ce qui concerne l'exécution des programmes, qui sont irréalistes compte tenu des ressources dont il dispose.

*Conclusion 9. Le PNUD a pris d'importantes mesures pour se repositionner en prévision des activités futures dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, cherchant notamment à diversifier les sources de financement, quoique les progrès à cet égard risquent d'être limités à moins qu'une véritable intégration des questions relatives à l'environnement et à l'énergie n'intervienne au sein de l'organisation.*

52. Le plan stratégique pour 2008-2011 présente un ensemble cohérent de priorités dans les domaines de l'environnement et de l'énergie mais il est peu convaincant dans la mesure où ces priorités ne sont pas liées à l'allocation des ressources et qu'il n'évoque pas, pas plus qu'il n'y réagit, les questions importantes découlant du niveau élevé de dépendance vis-à-vis des ressources du FEM.

53. L'émergence de nouvelles sources de financement est certes encourageante mais force est de constater qu'on continue de mettre l'accent sur la recherche des fonds disponibles plutôt que d'allouer les ressources de base à des activités conformes au mandat du PNUD. De ce fait, le risque est grand que l'environnement et l'énergie continuent de ne pas bénéficier d'une attention suffisante et équilibrée, en particulier dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement.

54. La capacité du PNUD de tirer parti de nouvelles possibilités excitantes d'exploitation de sources de financement plus diversifiées, telles que le marché des droits d'émission de carbone et les fonds d'adaptation, peut être entravée par les capacités limitées des bureaux de pays. La mise en œuvre de l'initiative Unité d'action des Nations Unies pourrait permettre dans une certaine mesure de surmonter ces limitations. Toutefois, même en améliorant sensiblement sa coopération avec le PNUE et d'autres institutions spécialisées, le PNUD devra renforcer également ses propres capacités dans les domaines de l'environnement et de l'énergie de sorte que les bureaux de pays puissent fournir un appui de qualité à l'exécution des programmes au niveau des pays.

## V. Recommandations

*Recommandation 1. Le PNUD devrait démontrer plus clairement qu'il poursuit l'exécution du mandat que lui a été fixé dans les domaines de l'environnement et de l'énergie plutôt que les priorités spécifiques d'un nombre limité de principaux donateurs ou fonds.*

55. Le PNUD doit formuler ses priorités stratégiques dans les domaines de l'environnement et de l'énergie compte tenu de sa mission et de ses capacités ainsi que des priorités nationales des pays partenaires en matière de développement durable. Il devrait commencer par élaborer des plans cohérents pour l'environnement et l'énergie dans le contexte du développement durable. Il doit mobiliser et allouer des ressources qui appuient ces plans plutôt que de choisir des priorités et activités de façon opportuniste sur la base des fonds disponibles.

56. Le PNUD devrait reformuler ses priorités stratégiques dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, déterminer les déficits en matière de ressources et les présenter aux donateurs. Les plans devraient en particulier : a) définir les priorités nationales en matière de développement durable qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'un financement du FEM et indiquer comment seront financées ces priorités, en particulier dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement; b) procéder à l'allocation globale des ressources entre les pays et les domaines d'intervention sur la base des besoins effectifs et des possibilités réelles; c) formuler une stratégie cohérente de l'énergie à l'échelon du PNUD qui définisse pour celui-ci une niche réaliste tenant compte des besoins des pays les plus pauvres.

57. Pour suivre les progrès qui seront accomplis dans les domaines ci-dessus, le PNUD devrait rendre compte régulièrement de la source des ressources financières et humaines et de leur allocation aux objectifs, priorités et programmes adoptés.

*Recommandation 2. Le PNUD devrait s'employer activement à répondre aux priorités nationales.*

58. Le PNUD devrait renforcer le dialogue politique avec les pays de programme afin de mieux déterminer les priorités nationales en matière de développement durable, en particulier dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement. Il devrait également mener des activités de plaidoyer, rechercher des possibilités d'intégrer les préoccupations relatives à l'environnement et à l'énergie dans les plans et programmes nationaux et mettre en place des capacités au niveau des pays pour travailler sur ces questions.

59. En élaborant les documents de programme de pays avec les gouvernements, le PNUD devrait périodiquement faire le point des portefeuilles des questions relatives à l'environnement et à l'énergie. Les partenaires devraient être invités à participer à ces examens. Dans les pays dont les capacités gouvernementales sont limitées, le PNUD devrait encourager la collaboration avec des particuliers et organisations compétents en dehors du cercle gouvernemental et promouvoir leur rôle.

*Recommandation 3. Le PNUD devrait définir et mettre en œuvre des dispositions institutionnelles et mesures d'incitation pour intégrer l'environnement dans tous les principaux domaines d'intervention.*

60. Le PNUD devrait intégrer l'environnement et l'énergie dans ses principales activités de lutte contre la pauvreté, de promotion de la gouvernance démocratique, de prévention des crises et de relèvement. Cela suppose esprit d'initiative et engagement à tous les niveaux de l'organisation, et pas uniquement dans les domaines de l'environnement et de l'énergie.

61. L'intégration exigera des partenariats solides avec les gouvernements, d'autres organismes des Nations Unies et d'autres acteurs tels que les organisations de la société civile et les milieux universitaires opérant sur le terrain, dont le PNUD doit encourager la collaboration.

62. Le PNUD devrait accélérer la transition de l'adaptation au changement climatique, qui doit devenir non plus seulement une question d'environnement mais une préoccupation de développement qui implique l'organisation tout entière. L'adaptation au changement climatique devrait être considérée comme une priorité de tout premier plan du PNUD dans son ensemble.

*Recommandation 4. Le PNUD devrait définir les options pour le renforcement des capacités des bureaux de pays dans les domaines de l'environnement et de l'énergie.*

63. Le PNUD devrait redoubler d'efforts pour axer l'attention des représentants résidents sur l'environnement et l'énergie en tant que composantes essentielles du développement durable et renforcer leurs capacités individuelles dans ces domaines.

64. Le PNUD devrait envisager de créer de nouveaux postes, de reclasser des postes existants et d'accroître les effectifs affectés dans les centres régionaux.

65. Le PNUD devrait explorer les possibilités d'amélioration des perspectives de carrière à long terme des spécialistes actuellement basés dans les centres régionaux et les bureaux de pays.

---