

PNUE  
PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT

RAPPORT D'EVALUATION ANNUEL 1999

GROUPE DE L'EVALUATION ET DU CONTROLE INTERNE

AOÛT 2000

# RAPPORT D'EVALUATION ANNUEL 1999

## Table des matières

	Page
AVANT-PROPOS.....	6
PREFACE .....	7
REMERCIEMENTS .....	8
B. LISTE DES ABREVIATIONS .....	9
I. RESUME ANALYTIQUE .....	10
II. INTRODUCTION .....	12
A. Mission du Programme des Nations Unies pour l'environnement .....	12
B. Mandat et objectifs du Programme des Nations Unies pour l'environnement .....	12
C. Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement - Sommet Planète Terre.....	13
D. Décision adoptées par le Conseil d'administration à sa dix-huitième session.....	13
E. Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies .. Pour l'environnement	14
F. Revitalisation, réforme et renforcement du Programme des Nations Unies pour L'environnement.....	14
III. BUTS ET METHODES DU GROUPE DE L'EVALUATION ET DU ..... CONTROLE INTERNE	15
A. Etude de gestion sur les fonds d'affectation spéciale et les contribution ..... de contrepartie	16
B. Evaluation de sous-programmes .....	16
C. Evaluation approfondie de projets .....	17
D. Fiches d'auto-évaluation .....	17
IV. ETUDE DE GESTION SUR LES FONDS D'AFFECTION SPECIALE ET LES ..... CONTRIBUTIONS DE CONTREPARTIE .....	18
A. Constatations spécifiques.....	19
1. Le budget ordinaire de l'ONU.....	19
2. Le Fonds pour l'environnement .....	20
3. Fonds d'affectation speciale et contributions de contrepartie (fonds extrabudgétaires) .....	20
4. Financement du Fonds pour l'environnement mondial .....	21
B. Sujets de préoccupation .....	22
1. Rôle directeur du Conseil d'administration .....	22
2. Composition et orientation du programme de travail .....	22
3. Effectifs et passation de marchés .....	22
C. Recommendations .....	23
1. Mesures à prendre par le Conseil d'administration .....	23
2. Mesures à prendre par le Programmes des Nations Unies pour ..... l'environnement	24

3.	Mesures à prendre par l'Office des Nations Unies à Nairobi.....	24
V.	ADEQUATION ET PERTINENCE.....	25
A.	Evaluation de sous-programmes.....	25
B.	Evaluation approfondie des projets.....	27
1.	Approche adoptée par les projets.....	27
2.	Utilisation des compétences régionales.....	29
3.	Nécessité de revoir les missions et les approches.....	29
4.	Hypothèses faites dans la conception des projets.....	30
5.	Viabilité.....	30
C.	Fiches d'auto-évaluation.....	31
VI.	EFFICACITE ET PRODUCTIVITE.....	33
A.	Evaluations de sous-programmes.....	33
1.	Mesure dans laquelle les produits et résultats escomptés ont été obtenus Par rapport au budget et au délai prévus.....	33
(a)	Evaluation, constitution de base de données et diffusion De l'information.....	33
(b)	Elaboration des politiques et promotion des actions.....	34
(c)	Renforcement des capacités.....	35
(d)	Sensibilisation.....	36
(e)	Rapports et documents d'orientation.....	37
(f)	Publications, revues et bulletins.....	38
2.	Ampleur de la collaboration avec d'autres partenaires.....	39
3.	Efficacité de la structure et de la gestion.....	40
B.	Evaluation approfondie de projets.....	41
1.	Mesure dans laquelle les produits et résultats escomptés ont été obtenus.....	41
(a)	Projets d'élaboration des politiques.....	42
(b)	Constitution de bases de données et diffusion de l'information.....	42
(c)	Sensibilisation.....	43
(d)	Développement des capacités.....	43
2.	Développement de la collaboration avec d'autres partenaires.....	44
3.	Efficacité de la structure et de la gestion.....	44

C.	Fiches d'auto-évaluation .....	45
1.	Commencement et achèvement des projets.....	45
2.	Utilisation des fonds.....	49
VII.	IMPACT .....	51
A.	Evaluations de sous-programmes .....	51
1.	Développement des capacités (programmes de formation, ateliers, réunions, conférences) .....	52
2.	Evaluation, constitution de bases de données et diffusion de l'information ....	53
3.	Elaboration de politiques – activités et produits : Conventions, Initiatives, spéciales, plans d'action nationaux et cadre des études nationales .....	53
B.	Evaluations approfondies .....	54
1.	Impact sur les politiques des gouvernements bénéficiaires.....	54
2.	Impact sur les institutions régionales.....	55
3.	Impact sur les pays donateurs et les organisations multilatérales.....	56
C.	Fiches d'auto-évaluation.....	56
1.	Impact sur le rôle du Programmes des Nations Unies pour l'environnement ..	56
2.	Impact sur les gouvernements et les institutions nationales .....	57
3.	Impact sur les organismes des Nations Unies et autres organismes .....	57
4.	Impact sur le financement des programmes et projets environnementaux ..... fourni par la communauté des donateurs et par les organismes de financement multilatéral	57
VIII.	ENSEIGNEMENTS.....	58
IX.	SUJETS DE PREOCCUPATION.....	58
A.	Préoccupation d'ordre structurel.....	59
1.	Financement .....	59
2.	La définition des priorités au stade de la conception.....	59
3.	Viabilité .....	60
4.	Gérer le changement.....	60
B.	Gestion et coordination .....	60
1.	Effectifs et procédures de recrutement .....	61
2.	Suivi, établissement de rapports et évaluation.....	61
C.	Activités.....	62
1.	Renforcement des capacités .....	62
2.	Publications et documents d'orientation.....	62
3.	Evaluation, élaboration de bases de données et diffusion de l'information .....	62
4.	Elaboration de politiques et appui aux initiatives.....	62
X.	EVALUATION ET GESTION STRATEGIQUE .....	63
XI.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	64

A.	Conclusions et recommandations structurelles.....	64
1.	Financement du programme sur l'environnement.....	64
2.	Eléments à prendre en compte dans l'établissement des priorités au stade.....	66
	De la conception	
3.	Viabilité.....	66
4.	Gérer le changement.....	67
B.	Activités générales.....	67
1.	Renforcement des capacités .....	67
2.	Publications et documents d'orientation.....	68
3.	Evaluation, élaboration de bases de données et diffusion de.....	68
	l'information	
4.	Elaboration de politiques et appui aux initiatives.....	69
C.	Gestion .....	69
	Fiches d'auto-évaluation .....	69

## ANNEXES

I.	PLAN D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'EVALUATION ANNUEL 1998.....	71
II.	LISTE DES EVALUATIONS DE SOUS-PROGRAMMES .....	79
III.	LISTE DES EVALUATIONS APPROFONDIES DE PROJETS.....	80
IV.	LISTE DES EVALUATIONS DE PROJETS SUR DOSSIER .....	81
V.	LISTE DES FICHES D'AUTO-EVALUATION DES RAPPORTS FINAUX POUR 1999 .....	82

## AVANT-PROPOS

Les évaluations retiennent par définition l'attention et sont souvent source d'anxiété pour les gestionnaires de programme. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) s'est toutefois rendu compte au fil des ans que l'évaluation n'est pas un exercice de notation mais bien plutôt un instrument de gestion stratégique qui permet aux responsables et aux administrateurs de programme non seulement d'étudier les progrès accomplis, mais également de réfléchir d'un œil critique aux difficultés rencontrées et aux défis à relever pour mener à bien un programme mondial pour l'environnement de qualité. L'évaluation étant une activité indépendante mais très en vue, le PNUE n'a pas craint d'inviter des consultants indépendants à parler de ses réalisations, ses limitations et ses problèmes. Nous voulons que notre Conseil d'administration, nos donateurs, nos partenaires et nos collaborateurs apprennent ce que nous faisons de la bouche de ceux qui évaluent indépendamment notre travail. Au PNUE, nous sommes comptables envers notre Conseil d'administration et nos donateurs des ressources qui nous sont confiées et nous croyons que les évaluations sont un moyen transparent de rendre compte de nos activités à la communauté internationale.

Nos obligations, nos devoirs et les obstacles à vaincre sur le plan mondial nous apparaissent clairement. La demande de produits et d'une assistance du PNUE continue à augmenter rapidement, et l'on fait appel à nos services et à nos compétences techniques pour des éco-urgences toujours plus nombreuses, de nouveaux problèmes environnementaux et des éco-projets en cours. Cependant, nos ressources n'augmentent que modestement. Le rapport d'évaluation annuel 1999 explique clairement que ce n'est pas le manque de capacités techniques mais plutôt l'inadéquation des ressources qui limite la capacité du PNUE de mener à bien un programme pour l'environnement de qualité.

Il ressort également du rapport d'évaluation annuel que le PNUE a réussi à obtenir de bien meilleurs résultats qu'on ne pouvait s'y attendre au vu de ses ressources limitées, ce qui témoigne de notre attachement à la gestion durable des ressources naturelles de notre planète. Le PNUE oeuvre sans cesse plus résolument à une gestion efficace de l'environnement, et les nombreuses évaluations analysées dans ce rapport illustrent très bien son rôle de catalyseur et ses activités de collaboration au sein du système des Nations Unies et avec le secteur privé et les organisations non gouvernementales.

Le rapport d'évaluation annuel 1999 met au défi notre Conseil d'administration de doter le programme de travail approuvé de ressources financières adéquates. Les évaluations indépendantes ont démontré que le PNUE réalise un programme de qualité, qu'il pourrait encore améliorer s'il disposait de ressources supplémentaires.

Klaus Töpfer  
Directeur exécutif du PNUE

## PREFACE

Il ne faut pas voir dans la présente brochure un rapport d'évaluation annuel de plus, mais bien plutôt un document d'une importance décisive qui fait apparaître de façon éclatante les réalisations, les limitations et les problèmes du PNUE. Ce rapport fera date car il démontre non seulement tout ce que le PNUE a pu réaliser avec le peu de ressources dont il disposait, mais également comment l'équipe de gestion du PNUE a transformé ce qui était autrefois perçu comme un travail de "garde-chiourme" et un "exercice de notation" en instrument de gestion stratégique. La présente évaluation démontre également que, outre qu'il réalise ses objectifs et s'acquitte de son mandat, le PNUE envisage l'avenir avec confiance et ne doute pas qu'il sera à la hauteur des tâches qui l'attendent.

Il appert à la lecture du rapport d'évaluation annuel 1999 que le travail acharné du PNUE dans de nombreux domaines d'activité porte ses fruits. Exécution du programme, transparence et obligation redditionnelle ont fini par se conjuguer en temps et lieu pour ouvrir la voie à un développement collectif transformateur de nature à permettre au PNUE de continuer à jouer son rôle de catalyseur de l'action mondiale dans le domaine de l'environnement.

Le rapport d'évaluation annuel met en exergue les questions stratégiques et opérationnelles qui ont une incidence sur l'exécution du programme mondial pour l'environnement. Il montre comment le PNUE a forgé des partenariats, instauré une collaboration et entrepris des activités conjointes avec les gouvernements, le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les autres organismes des Nations Unies pour mener à bien le programme mondial pour l'environnement. La force du PNUE réside dans son aptitude à jouer un rôle moteur et de partenaire, d'où l'effet multiplicateur considérable de ses produits et services.

Il ressort de l'évaluation que le PNUE a la capacité et la volonté de surmonter les nombreux obstacles et problèmes auxquels il est confronté, tout en continuant à jouer son rôle de chef de file dans le domaine de l'environnement. Par ailleurs, l'investissement à long terme consenti par le PNUE pour créer des partenariats, s'attirer le concours d'experts et développer ses capacités d'évaluation commence à payer et fait la différence en matière d'environnementale.

Le présent document, qui s'inscrit entre deux sessions du Conseil d'administration, offre à celui-ci, aux donateurs et aux partenaires un aperçu des activités du PNUE en 1999. Il dégage les questions stratégiques et relatives aux programmes dont traite le PNUE et les défis qu'il doit relever pour mener à bien le programme mondial pour l'environnement.

Backson Sibanda  
Chef du Groupe de l'évaluation et du contrôle interne du PNUE

## REMERCIEMENTS

Le rapport d'évaluation annuel du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), constitue un instrument important qui fournit au PNUE de précieux éléments d'information quant aux enseignements pratiques à tirer de l'expérience acquise pour affiner les objectifs et activités futurs. L'établissement de ce document suppose donc la participation de multiples intervenants : consultants indépendants, directeurs de programme et de projet, personnel d'autres divisions du PNUE et du Groupe de l'évaluation et du contrôle interne.

Le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne, qui lance et coordonne cette opération, tient par conséquent à adresser ses remerciements aux consultants indépendants ci-après :

Jenny Gregory	M.B.K. Darkoh
S.K. Imbamba	Aldo G. Manos
Dorothy Ongeso	John A. Carter
Stephane Doumbe-Bille	Etienne Sinatamboup
Kifle Lemma	Bob Munro
T. Ngara	P.K. Gupta
Jason M. Mochache	Julian Kinderlerer
Grethel Aguilar	Emilio Lebre La Rovere
Mohamed El-Raey	Thomas Heim
Frank Attere	Teame Tewolde-Berhan

Qu'il lui soit également permis de remercier de leur concours tous les administrateurs de programme et de projet qui ont présenté des fiches d'auto-évaluation.

Enfin, le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne exprime sa gratitude aux directeurs et au personnel des divisions du PNUE dont les observations ont considérablement enrichi le présent rapport.



## LISTE DES ABBREVIATIONS ET ACRONYMES

CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CMAE	Conférence ministérielle africaine sur l'environnement
CMSC	Centre mondial de surveillance de la conservation de la nature
CPI	Service de la communication et de l'information du PNUE
ELI/LAC	Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Amérique latine et aux Caraïbes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
ICAM	Gestion intégrée des zones côtières
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IPGRI	Institut international des ressources phytogénétiques
NIEM III	Réseau de gestion environnementale industrielle-Phase III
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Plan d'action pour la Méditerranée
PAP/CAR	Programme d'actions prioritaires/Centre d'activités régionales
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RIOD	Réseau international d'ONG sur la désertification
ROA	Bureau régional pour Afrique
ROLAC	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes
RONA	Bureau régional pour l'Amérique du Nord
SADC	Communauté du développement de l'Afrique australe
SIG	Système d'information géographique
SOTER	Base de données numériques sur les sols et les terrains
UICN	Union mondiale pour la nature
UNCCEE	Centre de collaboration du PNUE sur l'énergie et l'environnement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WRI	World Resources Institute
WWF	Fonds mondial pour la nature

## I. RESUME ANALYTIQUE

1. Le rapport d'évaluation annuel 1999 est une synthèse des résultats d'une étude de gestion, de quatre sous-programmes, de douze évaluations approfondies de projets, deux évaluations de projets sur dossier et 79 fiches d'auto-évaluation. Il discerne et met en évidence les questions stratégiques et opérationnelles ayant une incidence sur l'exécution du programme mondial pour l'environnement. Les paramètres types utilisés dans l'analyse des sous-programmes comme des projets sont les suivants : adéquation et pertinence, efficacité et productivité, et impact des stratégies, objectifs et produits au niveau mondial et régional.
2. Dans l'ensemble, les activités du PNUE au titre des programmes et projets ont donné des résultats satisfaisants en 1999. Il ressort de l'évaluation que les buts, objectifs et produits des sous-programmes et projets évalués correspondent au mandat et aux objectifs du PNUE. Leur orientation, leurs bénéficiaires cibles et leurs priorités sont conformes au programme de travail approuvé par le Conseil d'administration dans ses décisions en la matière et correspondent aux besoins des bénéficiaires régionaux, sous-régionaux et nationaux.
3. L'approche conceptuelle retenue par le PNUE pour s'attaquer aux questions et aux problèmes environnementaux a consisté à rassembler, évaluer et diffuser des informations sur la base desquelles on est parvenu à un consensus sur la politique d'environnement au niveau mondial, régional et national, ainsi qu'à appuyer et stimuler la mise en oeuvre de mesures visant à réaliser les objectifs environnementaux définis par consensus grâce à toute une série d'activités et de projets portant notamment sur le renforcement des capacités, l'élaboration de politiques, la sensibilisation et la collecte, l'évaluation et la diffusion d'informations. Les stratégies et activités du PNUE se sont pour une large part révélées bien conçues et efficaces.
4. Il ressort notamment de l'évaluation que le PNUE met à profit sa collaboration avec les gouvernements, les organisations régionales et multilatérales et les organismes des Nations Unies pour mieux s'acquitter de son mandat et de sa mission à l'échelle régionale et mondiale en menant une action concertée visant à élaborer conjointement des projets, obtenir des produits, mobiliser des ressources et créer et entretenir des réseaux pour favoriser l'adoption de mesures face aux problèmes environnementaux.
5. En terme d'impact, l'évaluation a révélé que, grâce au rôle de catalyseur du PNUE, les sous-programmes et projets évalués ont débouché sur des initiatives visant à améliorer la qualité de l'environnement. Les activités et produits du PNUE ont eu une influence appréciable voire considérable sur la formulation et l'internalisation des politiques d'environnement des gouvernements, des organisations intergouvernementales régionales, des organismes des Nations Unies et des organismes multilatéraux de financement.
6. Il est toutefois une question clé qui devrait être portée à l'attention du Conseil d'administration et du PNUE, à savoir la nécessité de s'attaquer aux carences structurelles du mécanisme actuel de financement du programme du PNUE. Le Conseil d'administration n'est jusqu'à présent pas parvenu, avec le mécanisme de financement en vigueur, à doter le programme de travail approuvé des ressources financières nécessaires.
7. L'étude de gestion sur les fonds d'affectation spéciale et les contributions de contrepartie fait apparaître que le mécanisme actuel de financement ne permet pas d'assurer un financement prévisible pour la réalisation des programmes de travail approuvés par le Conseil d'administration. Les gouvernements ne se sont pas acquittés de leurs obligations et le PNUE ne dispose pas de stratégie globale et fonctionnelle de mobilisation des ressources garantissant une certaine stabilité dans la mise en oeuvre des programmes de travail.
8. L'étude de gestion a en outre démontré que les fonds d'affectation spéciale sont devenus une source importante de financement pour le PNUE. Toutefois, à l'heure actuelle, le Conseil d'administration n'apprécie pas pleinement et n'analyse pas régulièrement l'incidence de l'ampleur et du rôle croissants des fonds d'affectation spéciale sur la structure globale de financement du PNUE, le programme mondial pour l'environnement et le mandat du PNUE. Le PNUE devrait donc établir à l'attention du Conseil d'administration une étude globale de stratégie sur la prévisibilité du financement et la mobilisation des ressources.

9. En conséquence, le décalage entre les programmes de travail approuvés et les fonds disponibles a une incidence négative sur l'exécution du programme du PNUE. De nombreuses activités approuvées sont ajournées, revues à la baisse ou abandonnées, si bien qu'elles n'ont pas l'impact voulu par le Conseil d'administration en termes de gestion mondiale de l'environnement. En outre, l'efficacité du PNUE s'en trouve amoindrie.

## II. INTRODUCTION

10. Le rapport d'évaluation annuel 1999 est une synthèse des résultats d'une étude de gestion, de quatre sous programmes, de 12 évaluations approfondies de projets, deux évaluations de projets sur dossier et 79 fiches d'auto-évaluation. Il vise à fournir des renseignements sur la façon dont le PNUE met en oeuvre ses programmes et projets par rapport aux objectifs qui sont assignés. Les conclusions de l'évaluation, qui se fondent sur l'expérience acquise, mettent en évidence les domaines dans lesquels le PNUE a enregistré des succès, ceux où il doit progresser et ceux où les résultats laissent à désirer. Ces conclusions doivent être mises à profit par les responsables pour planifier les activités futures et prendre des décisions en connaissance de cause.

11. Comme indiqué dans le rapport, dans l'ensemble, les activités du PNUE au titre des programmes et projets ont donné des résultats satisfaisants en 1999. Le PNUE a apporté une contribution utile par ses conseils, ses méthodes, ses activités de coordination et son appui conceptuel. Il a également largement réussi à instaurer une véritable collaboration et des partenariats pour la mise en oeuvre des programmes pour l'environnement aux niveaux mondial, régional et national. L'évaluation annuelle fait également apparaître certaines limitations qui pourraient continuer à avoir une incidence négative sur l'exécution des programmes et projets si rien n'est fait pour y remédier. Ces limitations touchent à des questions tant structurelles que de mise en oeuvre. L'évaluation fait ressortir que le PNUE doit tenir compte des enseignements tirés de façon à ne pas se heurter aux mêmes obstacles à l'avenir.

12. Il est également apparu que les fiches d'auto-évaluation présentées en 1999 étaient plus complètes et de meilleure qualité qu'en 1998, les directeurs de programme s'étant conformés aux exigences en matière de communication d'informations. Le nombre de fiches présentées par rapport aux projets en cours d'exécution reste toutefois très faible. Le caractère partiel de l'auto-évaluation est sujet d'inquiétude car il est ôte au PNUE la possibilité de disposer d'un panorama complet de l'exécution des programmes et projets.

### A. Mission du Programme des Nations Unies pour l'environnement

13. La mission assignée au PNUE consiste à montrer la voie et à encourager les partenariats pour préserver l'environnement en incitant et en aidant les Etats et les populations à améliorer la qualité de la vie sans compromettre celle des générations futures.

### B. Mandat et objectifs du Programme des Nations Unies pour l'environnement

14. Le mandat et les objectifs du PNUE sont énoncés dans la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1972 et les textes modificatifs adoptés ultérieurement par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rapport A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.1), paragraphe 38.22), ainsi que dans la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement adoptée par le Conseil d'administration du PNUE à sa dix-neuvième session.

15. Les textes susvisés et les déclarations et décisions pertinentes du Conseil d'administration donnent au PNUE pour mandat de jouer au sein du système des Nations Unies un rôle de chef de file pour les questions environnementales aux niveaux mondial et régional. Pour ce faire, le PNUE est chargé de jouer un rôle de catalyseur et de coordonner les activités de recherche d'un consensus sur la politique environnementale en gardant à l'étude l'état de l'environnement mondial et en portant les nouvelles questions environnementales à l'attention de la communauté internationale et des gouvernements, pour qu'ils prennent les mesures nécessaires. Il y a par conséquent lieu de tenir compte des textes ci-après, qui définissent le mandat du PNUE.

C. Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement – Sommet Planète Terre

16. Le Sommet Planète Terre a donné pour mandat au PNUE d'aider les gouvernements et les organismes de développement qui en feraient la demande à intégrer la dimension environnement dans leurs politiques et programmes de développement, en particulier en leur prêtant conseil sur les questions relatives à l'environnement, à la technologie et aux grandes orientations lors de la formulation et de l'application des programmes.

D. Décisions adoptées par le Conseil d'administration à sa dix-huitième session

17. Le Conseil d'administration a adopté dans sa décision 18/1 du 26 mai 1995 des directives sur le rôle du PNUE, dont les activités devaient essentiellement consister à :

- a) Etudier et traiter les grandes questions actuelles ou qui se font jour dans le domaine de l'environnement ;
- b) Promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et recommander, à cette fin, des politiques appropriées ;
- c) Stimuler l'action visant à faire face aux principales menaces qui pèsent sur l'environnement ;
- d) Surveiller l'état de l'environnement mondial grâce à la collecte et à la diffusion d'une information écologique fiable ;
- e) Faciliter la coordination des activités de tous les organismes des Nations Unies sur les questions ayant trait à l'environnement, en veillant, par le biais de la coopération et de services de liaison et grâce à la participation d'experts, à ce que les considérations écologiques soient prises en compte dans le cadre de leurs activités;
- f) Aider, sur demande, les ministères de l'environnement et les services nationaux s'occupant d'environnement, en particulier dans les pays en développement et dans les pays à économie en transition, à formuler et à mettre en oeuvre leurs politiques dans ce domaine, ainsi que leurs programmes connexes de renforcement des capacités ;
- g) Favoriser l'élaboration du droit international de l'environnement ;
- h) Donner des avis autorisés sur l'élaboration et l'utilisation de concepts et instruments environnementaux ;
- i) Elaborer des programmes régionaux pour l'environnement.

18. Le Conseil d'administration a également décidé que les activités du PNUE devaient principalement avoir pour objet :

- a) De favoriser l'adoption d'arrangements internationaux ayant pour objet la protection de l'environnement ;
- b) De procéder périodiquement à des évaluations et d'établir des prévisions scientifiquement fondées pour faciliter la prise de décisions et la création d'un consensus international quant aux principales menaces pesant sur l'environnement et aux mesures à prendre pour y faire face;
- c) D'assurer une meilleure coordination des activités concernant l'environnement au sein du système des Nations Unies ;

d) De définir les grandes options et de conseiller les gouvernements, les organisations multilatérales et d'autres entités en vue de la prise en compte de la dimension environnementale dans la recherche du développement durable et du renforcement de la protection de l'environnement ;

e) De sensibiliser davantage le grand public et de développer les capacités de gestion de l'environnement et de riposte nationale et internationale lorsque l'environnement est menacé de dégradation.

#### E. Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement

19. Le mandat actuel du PNUE a été précisé comme suit dans la Déclaration de Nairobi :

a) Proposer des orientations fondées sur les meilleurs moyens scientifiques et techniques disponibles ;

b) Faire progresser l'application de normes et politiques internationales convenues ;

c) Servir efficacement de lien entre la communauté scientifique et les décideurs ;

d) Définir des politiques et fournir les services consultatifs à l'intention des gouvernements et des institutions compétentes dans les domaines clés du renforcement des institutions.

20. Le programme de travail pour 1998 –1999 a été élaboré dans la perspective de ce mandat et des grandes orientations susvisées, et le Conseil d'administration a approuvé dans sa décision 19/22 du 7 février 1997 un budget de 75 millions de dollars pour le Fonds pour l'environnement, afin de mettre en oeuvre le programme de travail.

21. Le PNUE a ultérieurement adopté les sous-programmes suivants pour s'acquitter de son mandat élargi :

a) Gestion et utilisation durables des ressources naturelles ;

b) Modes viables de production et de consommation ;

c) Un environnement plus favorable à la santé et au bien-être des personnes ;

d) Mondialisation et environnement ;

e) Services et appui aux niveaux mondial et régional.

#### F. Revitalisation, réforme et renforcement du Programme des Nations Unies pour l'environnement

22. Dans sa décision SS.V/2 du 22 mai 1998, le Conseil d'administration a souligné que le PNUE était et devait demeurer le principal organe des Nations Unies chargé des questions d'environnement et devait jouer le rôle de chef de file mondial en matière d'environnement, en indiquant la marche à suivre dans ce domaine au niveau planétaire, en favorisant la mise en oeuvre cohérente du volet environnement du développement durable au sein du système des Nations Unies et en se faisant la voix des défenseurs de l'environnement mondial.

23. Le Conseil d'administration a en outre affirmé que la future réforme du PNUE dans le contexte de la réforme de l'Organisation des Nations Unies devait s'articuler autour des considérations suivantes :

a) Les futures activités et le futur organigramme du secrétariat du PNUE devaient être entièrement conformes au mandat figurant dans la Déclaration de Nairobi ;

- b) La réforme devait viser à renforcer encore le rôle de principal organe des Nations Unies en matière d'environnement qui est celui du PNUE ;
- c) La poursuite de la réforme de l'organisation du PNUE devait assurer un fonctionnement plus rationnel, plus efficace et plus économique du PNUE.

24. Le Conseil d'administration a également accueilli favorablement les propositions du Directeur exécutif relatives, dans la ligne de la Déclaration de Nairobi, aux domaines d'intervention suivants du PNUE :

- a) Informations, bilans et recherches sur l'environnement, notamment sur la capacité d'intervention en cas d'éco-urgence et le renforcement des fonctions d'alerte rapide et d'évaluation du PNUE ;
- b) Coordination accrue des travaux entrepris au titre des conventions sur l'environnement et mise au point d'instruments de politique de l'environnement ;
- c) Eau douce ;
- d) Transfert de technologies et industrie ;
- e) Aide à l'Afrique ;

ainsi que les autres domaines prioritaires du PNUE définis par le Conseil d'administration à sa dix-neuvième session.

25. Au cours de l'exercice biennal 1998-1999, le PNUE est également passé d'une structure thématique et sectorielle à une structure fonctionnelle et a procédé à une réorganisation de ses services organiques. Les effets de la nouvelle structure se feront pleinement sentir au cours de l'exercice biennal 2000-2001. Le nouvel organigramme se compose des six divisions fonctionnelles ci-après :

- a) Information environnementale, évaluation et alerte rapide;
- b) Elaboration des politiques et du droit de l'environnement ;
- c) Mise en oeuvre des politiques d'environnement ;
- d) Technologie, industrie et économie ;
- e) Coopération et représentation régionale ;
- f) Conventions sur l'environnement.

### III. BUT ET METHODES DU GROUPE DE L'EVALUATION ET DU CONTROLE INTERNE

#### Introduction

26. Le PNUE attache une grande importance à l'évaluation en tant qu'instrument de gestion. La présente évaluation fournit des renseignements sur la façon dont le programme du PNUE a été mis en oeuvre en 1999, ainsi que des informations utiles pour les responsables sur les points forts et les points faibles des activités au titre du programme et des projets. Ces informations très poussées aident le PNUE à déterminer dans quelle mesure il s'acquitte de son mandat et de sa mission, et comment il réagit aux défis mondiaux dans le domaine de l'environnement. Elles contribuent également à la planification des activités futures du PNUE, en les fondant sur des informations concrètes.

27. Sur les 287 projets en cours d'exécution en 1999, 92 projets et quatre sous-programmes ont été évalués. On a fait appel pour les évaluations approfondies et sur dossier à des consultants établis dans la région, ce qui a permis de réaliser d'importantes économies.

28. Le présent rapport d'évaluation annuel consacre une section distincte à l'étude de gestion sur les fonds d'affectation spéciale et les contributions de contrepartie. La synthèse des constatations, conclusions et recommandations de cette étude est présentée au chapitre IV du rapport, tandis que l'analyse des rapports d'évaluation des sous-programmes, des évaluations approfondies de projets et des fiches d'auto-évaluation est structurée selon les principaux paramètres d'évaluation présentés dans les différents chapitres.

29. Les paramètres suivants ont été retenus pour l'analyse des sous-programmes, des évaluations approfondies de projets et des fiches d'auto-évaluation : adéquation et pertinence, efficacité et productivité, impact. Ces paramètres ont été passés au crible et évalués plus avant sous leurs divers aspects. Les facteurs suivants ont été pris en compte pour les évaluations détaillées : approche, orientation, structures, mécanismes de coordination, opportunité des projets, performance budgétaire, réalisation des objectifs, obtention de résultats, impact et viabilité. Pour les fiches d'auto-évaluation, les données statistiques ont été analysées et présentées sous forme de graphiques.

#### A. Etude de gestion sur les fonds d'affectation spéciale et les contributions de contrepartie

30. Conscient que le volume des fonds d'affectation spéciale et des contributions de contrepartie augmente au fil des ans par rapport au Fonds pour l'environnement, le PNUE a lancé cette étude pour déterminer le rôle et l'incidence exacts de ces fonds sur sa structure globale de financement. Il a également été demandé aux consultants d'établir si la structure de financement qui se profile a une incidence sur la capacité du PNUE de s'acquitter de son mandat et de sa mission.

31. Cette étude a permis de dégager des constatations et conclusions importantes, qui ont pour une part dissipé quelques idées fausses sur les fonds d'affectation spéciale, tout en faisant dans certains cas apparaître la nécessité de repenser les pratiques actuelles du PNUE en matière de gestion des fonds d'affectation spéciale à l'échelon du Conseil d'administration et du secrétariat du PNUE.

32. Le rapport d'évaluation annuel 1999 présente un résumé des principales constatations, conclusions et recommandations émanant de l'étude. Un comité (composé de hauts responsables et de cadres moyens du PNUE), étudie les constatations et conclusions de l'étude à la demande du Groupe de l'évaluation et du contrôle interne, afin de formuler des recommandations pratiques pour permettre au PNUE de mieux gérer et utiliser les fonds d'affectation spéciale à l'appui de sa mission et de son mandat.

#### B. Evaluations de sous-programmes

33. Les quatre sous-programmes ci-après ont été évalués en 1999 :

- a) Préservation des ressources biologiques;
- b) Préservation des ressources foncières;
- c) Energie;
- d) Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Amérique latine et aux Caraïbes.

34. Les résultats des sous-programmes ont été évalués en fonction des paramètres types suivant : adéquation, pertinence, efficacité, productivité, impact, et contribution à la réalisation du mandat et de la mission du PNUE.



35. La présente évaluation annuelle synthétise les principales constatations et sujets de préoccupation ressortant des quatre évaluations. Cette présentation ciblée donne à l'équipe de gestion du PNUE l'occasion de traiter des questions stratégiques relatives à la conception, à la mise en oeuvre et à la gestion des programmes et projets qui dépassent le cadre des sous-programmes.

#### C. Evaluations approfondies de projets

36. Douze évaluations approfondies de projets et deux évaluations sur dossier sont analysées dans le rapport d'évaluation annuel 1999. La liste de ces projets figure dans les annexes III et IV. L'analyse discerne les tendances et les schémas qui se dégagent en matière de taux de réalisation des projets, ainsi que les points forts et les points faibles au niveau de la conception, de la mise en oeuvre et de la gestion des projets. Il ne s'agit pas de présenter un résumé de chaque projet, mais plutôt les constatations générales sur chaque paramètre d'exécution, afin d'établir quelles sont les tendances et de souligner l'importance de certaines questions grâce à quelques exemples et illustrations tirés des constatations ou conclusions relatives à des projets donnés.

37. L'analyse porte essentiellement sur la performance des projets du PNUE, évaluée en fonction des paramètres types mentionnés plus haut. Elle vise en outre à recenser les questions stratégiques qui ont une incidence sur l'exécution des projets et la façon dont ceux-ci concourent aux objectifs des sous-programmes et au mandat et à la mission d'ensemble du PNUE.

#### D. Fiches d'auto-évaluation

38. Les fiches d'auto-évaluation sont établies pour les projets en cours d'exécution, achevés et clôturés, ainsi que pour les projets achevés mais non encore clôturés. Les rapports y afférents contiennent des informations utiles à la gestion, qui ont essentiellement trait à l'état de réalisation des activités au titre du projet, notamment les facteurs suivants :

- a) Variation dans la durée du projet;
- b) Coût du projet et variations des coûts;
- c) Sources de financement;
- d) Pertinence du projet par rapport aux objectifs des sous-programmes;
- e) Efficacité du projet;
- f) Respect des délais d'exécution;
- g) Indicateurs de résultats.

39. Les fiches d'auto-évaluation établies par les chefs de projet et les administrateurs de programmes pour les projets qu'ils dirigent ou gèrent l'ont été selon une présentation standardisée. En 1999 comme en 1998, une présentation standardisée a été suivie pour toutes les évaluations, ce qui facilite les comparaisons et permet de disposer d'une évaluation globale fidèle de la performance du PNUE en matière d'exécution des programmes et projets. Toutefois, en ne présentant pas de fiche d'auto-évaluation pour tous les projets, le PNUE manque toujours à l'une de ses obligations redditionnelles. Les 79 auto-évaluations communiquées ne représentent que 27 % de l'ensemble des projets en cours d'exécution. En 1998, seuls 25 % des projets en cours d'exécution avaient fait l'objet de fiches d'auto-évaluation. Le PNUE ne respecte manifestement pas la décision du Conseil d'administration qui exige que tous les projets soient évalués.

40. Sur les 79 fiches d'auto-évaluation reçues, 79 % émanent du sous-programme "Gestion et utilisation viables des ressources naturelles", 22,4 % du sous-programme "Services et appui au niveau mondial et régional", 1,3 % du sous-programme "Mondialisation et environnement" et 1,3 % du sous-programme "Un environnement plus favorable à la santé et au bien être des personnes". L'un des sous-programmes, à savoir

"Gestion et utilisation viables des ressources naturelles", a fait un excellent travail, en terme tant de quantité que de qualité des rapports présentés, dont il y a lieu de féliciter son équipe de gestion.

41. Les fiches d'auto-évaluation présentées en 1999 étaient au nombre de 79, contre 77 en 1998 (soit deux de plus). L'amélioration notable à signaler pour 1999 est que les fiches d'évaluation sont mieux remplies et contiennent dans l'ensemble des informations utiles susceptibles d'aider les responsables à prendre des mesures correctives le cas échéant. Le nombre de fiches d'évaluation présentées pour les projets en cours reste toutefois faible (50 % des fiches présentées). Le Conseil de direction du PNUE ne doit pas autoriser une supervision aussi laxiste de l'évaluation des projets par les directeurs de projets.

#### IV. ETUDE DE GESTION SUR LES FONDS D'AFFECTATION SPECIALE ET LES CONTRIBUTIONS DE CONTREPARTIE

42. La présente section du rapport d'évaluation annuel 1999 présente une synthèse de l'étude de gestion sur les fonds d'affectation spéciale et les contributions de contrepartie, laquelle reprend les principales constatations, conclusions, sources de préoccupation et recommandations de l'étude s'agissant des questions opérationnelles et de politique générale. Comme indiqué plus haut, le PNUE examine attentivement cette étude dans le but d'élaborer un plan d'action pratique adapté sur les moyens de mieux utiliser les fonds d'affectation spéciale pour favoriser la mise en oeuvre du Programme mondial pour l'environnement.

##### Introduction

43. Le PNUE a lancé l'étude de gestion pour déterminer si les mécanismes de financement supplémentaire (fonds d'affectation spéciale et contributions de contrepartie) constituaient ou non une méthode complémentaire adéquate pour mobiliser de ressources financières additionnelles nécessaires. Cette étude visait à établir dans quelle mesure les ressources viennent à l'appui du rôle moteur du PNUE dans la réalisation des priorités environnementales, des décisions du Conseil d'administration et du mandat de l'organisation. Elle avait en outre pour objectif de déterminer l'impact des fonds d'affectation spéciale sur les travaux du PNUE et leur importance pour la réalisation des activités du PNUE et des priorités environnementales.

44. L'étude a examiné quatre organes du PNUE, en rappelant les circonstances de leur création et leurs fonctions : le Conseil d'administration du PNUE, le secrétariat du PNUE, le Fonds pour l'environnement du PNUE et le Comité de coordination pour l'environnement. Afin de mieux faire comprendre la situation actuelle et ses conséquences sur le financement, il y avait lieu de préciser le rôle et les fonctions du budget ordinaire, du Fonds pour l'environnement, de la réserve du programme du Fonds et des fonds d'affectation spéciale et contributions de contrepartie, tels que prévus par l'Assemblée générale des Nations Unies dans ses résolutions pertinentes sur le PNUE.

45. En se reportant aux dispositions pertinentes des textes portant création du PNUE, l'évaluation devait ensuite déterminer précisément l'influence ou l'impact qu'ont actuellement les fonds d'affectation spéciale sur:

- a) Le mandat et l'aptitude du PNUE à traiter des questions d'environnement prioritaires;
- b) L'autorité du Conseil d'administration;
- c) Le journées de travail, les effectifs et la représentation géographique au sein du secrétariat;
- d) Les principes et procédures de recrutement;
- e) L'incidence des contributions liées sur la politique de passation de marchés.

46. A l'intérieur du cadre susvisé, l'étude avait pour objet de fournir au PNUE des informations qui lui permettraient de déterminer la situation actuelle et les tendances en matière de structure de financement et d'examiner et améliorer sa programmation et la collecte de fonds, ainsi que la gestion et l'administration des fonds provenant de diverses sources. Les résultats de l'étude devaient contribuer à :

- a) Rationaliser et réorienter l'utilisation et la gestion des fonds d'affectation spéciale ;
- b) Garantir une gestion plus rationnelle, une meilleure justification de l'emploi des fonds et l'établissement en temps opportun de rapports à l'intention des donateurs ;
- c) Concevoir des services d'appui administratif et financier plus performants, efficaces et transparents pour les fonds d'affectation spéciale, ce qui devaient déboucher sur une meilleure exécution du programme.

47. L'évaluation a permis de réaliser une synthèse utile dont les constatations instructives méritent d'être sérieusement étudiées afin de prendre des mesures à divers niveaux, et notamment au niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies, du Conseil d'administration du PNUE, du secrétariat du PNUE et de l'Office des Nations Unies à Nairobi.

48. En terme de stratégie, l'étude soulève deux grands problèmes apparentés :

a) L'étude conclut que le volume croissant des fonds d'affectation spéciale et des contributions de contrepartie par rapport à celui du Fonds pour l'environnement pose la question de savoir si l'évolution susvisée a une incidence sur la proportion des activités menées selon une approche mondiale (qui correspond au mandat du PNUE) par rapport au renforcement des capacités au niveau national (qui ne relève pas du mandat du PNUE), ainsi que sur le rôle du PNUE dans le processus allant de l'évaluation à l'élaboration de politiques et à l'attribution de fonds pour la mise en oeuvre des programmes pour l'environnement.

b) L'étude donne par conséquent lieu de craindre que le PNUE ne se laisse entraîner vers une situation où sa ligne de conduite serait dictée par les ressources qu'il reçoit, ce qui l'exposerait au risque de voir les fonds d'affectation spéciale interférer avec le mécanisme du Fonds pour l'environnement, déséquilibrant ainsi ses activités et permettant aux donateurs de fixer leurs conditions et de décider de l'affectation des fonds, c'est-à-dire en somme une situation qui irait à l'encontre des décisions du Conseil d'administration, notamment celles concernant la répartition des crédits. L'étude conclut également que cette façon d'allouer les ressources sape l'autorité du Directeur exécutif.

49. Il apparaît toutefois que les fonds d'affectation spéciale et les contributions de contrepartie sont devenus une source importante de financement du programme mondial pour l'environnement et que le PNUE ne saurait se passer de ces ressources. Il est donc recommandé à tous les intéressés de reconnaître le rôle de ces fonds d'affectation spéciale et de ne plus considérer ceux-ci comme des fonds supplémentaires.

#### A. Constatations spécifiques

##### 1. Le budget ordinaire de l'ONU

50. L'Assemblée générale a décidé dans sa résolution 2997 (XXVII) que le budget ordinaire du PNUE couvrirait les fonctions de direction et de gestion (y compris les dépenses de fonctionnement du Conseil d'administration), ainsi que les activités du PNUE au titre de son rôle de centralisation de l'action en matière d'environnement et de coordination des activités dans ce domaine entre les organismes des Nations Unies. Un petit secrétariat de l'environnement devait être financé par le budget ordinaire.

51. Le budget ordinaire ne suffit plus à couvrir les fonctions essentielles du secrétariat du PNUE, que l'Assemblée générale est tenue de financer. Le budget 2000-2001 ne couvre que le poste de Directeur exécutif, son secrétariat et trois postes d'administrateur. Les autres postes sont financés par le programme de travail du secrétariat. Si cette constatation de l'étude est exacte, il n'en demeure pas moins que l'on n'enregistre qu'une faible réduction par rapport au nombre de postes dont l'Assemblée générale envisageait de doter le petit secrétariat au moment de la création du PNUE.

52. La diminution du financement au titre du budget ordinaire pourrait être attribuée au fait que les questions d'environnement figurent de plus en plus souvent au programme et au budget des institutions spécialisées des Nations Unies. L'étude constate avec inquiétude que le fait que le budget ne couvre pas les dépenses de secrétariat va à l'encontre de ce qu'envisageait l'Assemblée générale en matière de financement dans sa résolution 2997 (XXVII). Le rapport d'évaluation annuel 1999 note dans son analyse du financement au titre du budget ordinaire que le petit secrétariat prévu en 1972 se composait de 98 fonctionnaires. Rien n'indique que l'Assemblée générale ait jamais prévu d'augmenter la taille de ce petit secrétariat. La résolution de l'Assemblée générale portant création du PNUE indique par contre clairement que les activités au titre du programme pour l'environnement devaient être financées par le Fonds pour l'environnement. Les postes inscrits au budget ordinaire sont passés de 98 en 1973 à 73 en l'an 2000.

## 2. Le Fonds pour l'environnement

53. Le Fonds pour l'environnement a également été créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 2997 (XXVII) pour assurer le financement extrabudgétaire des programmes relatifs à l'environnement et des nouvelles initiatives en matière d'environnement prises dans le cadre du système des Nations Unies. Le Conseil d'administration était chargé de définir la structure, la composition et le niveau de financement du Fonds. Une réserve du programme du Fonds placée sous l'autorité du Directeur exécutif, a également été créée pour faire face aux imprévus et aux situations d'urgence.

54. Le Fonds pour l'environnement a cessé d'être la principale source de financement du PNUE lorsque les fonds d'affectation spéciale l'ont dépassé d'un montant de 52 842 215 dollars au cours de l'exercice biennal 1998-1999, contrairement à ce qu'avait envisagé l'Assemblée générale dans sa résolution. Le Fonds pour l'environnement assure le financement des activités en matière d'environnement et des postes du personnel qui met en oeuvre ces activités conformément à la résolution de l'Assemblée générale sur le développement et le financement du programme pour l'environnement.

## 3. Fonds d'affectation spéciale et contributions de contrepartie (fonds extrabudgétaires)

55. L'utilisation de fonds extrabudgétaires, notamment de fonds d'affectation spéciale, a été autorisée par l'Assemblée générale dans la même résolution pour compléter le programme de travail de fond du PNUE, dans le respect de ses objectifs, politiques, grandes priorités et procédures et dans le contexte de la décision définissant le cadre politique général, les programmes et les priorités de cet organe intergouvernemental tels qu'ils figurent dans le budget-programme à moyen terme et d'autres décisions des organes délibérants.

56. Mais fonds d'affectation ont pris le pas sur le Fonds pour l'environnement et sont devenus la principale source de financement du PNUE pour les exercices biennaux 1998-1999 et 2000-2001. Le personnel recruté au titre des fonds d'affectation spéciale constitue désormais 47 % du secrétariat et la hiérarchie des sources de financement est devenue floue. Même si les fonds d'affectation spéciale sont devenus l'une des grandes sources de financement du programme pour l'environnement, ils servent pour une large part à financer les secrétariats des conventions, lesquels contrôlent ces fonds. Les fonds d'affectation spéciale finançant directement le programme de travail du PNUE sont moins nombreux et d'un montant plus limité. Cette distinction a son importance car ni le Conseil d'administration du PNUE, ni son secrétariat ne contrôlent les vastes sommes que représentent les fonds d'affectation spéciale pour les conventions. En 1999, les fonds d'affectation spéciale appuyant directement les activités du PNUE se sont élevés à 28 466 687 dollars (7 % de l'ensemble des fonds d'affectation spéciale) tandis que le montant des fonds d'affectation spéciale à l'appui des conventions et protocoles ainsi que des programmes pour les mers régionales était de 62 054 740 (14 %).

57. L'étude donne à penser que les fonds d'affectation spéciale ne détournent pas les ressources du Fonds pour l'environnement. En outre, les montants du Fonds pour l'environnement et des fonds d'affectation spéciale ne sont pas liés car ils proviennent de sources différentes et les considérations qui président à leur versement comme les décisions y afférentes sont fort diverses et très souvent indépendantes. L'étude conclut par conséquent que la baisse des contributions au Fonds pour l'environnement n'est pas due à une augmentation du montant des fonds d'affectation spéciale.

58. Il est clair que les projets financés par les fonds d'affectation spéciale et le personnel recruté à cet effet accroissent la capacité globale du PNUE de susciter des contributions au Fonds pour l'environnement. Les fonds d'affectation spéciale contribuent à diversifier et à élargir la base de ressources du PNUE et sont par conséquent devenus une source de financement importante. Toutefois, pour prendre un scénario catastrophe, il faut savoir que la dissolution de tous les fonds d'affectation spéciale entraînerait le départ de la moitié du personnel du PNUE et sonnerait le glas de tous les groupes régionaux de coordination ainsi que de la moitié des activités en cours. Le fait que le PNUE dépende de plus en plus des fonds d'affectation spéciale est par conséquent profondément préoccupant. Le rapport d'évaluation annuel reconnaît que le PNUE ne peut plus survivre sans les fonds d'affectation spéciale et préconise de redéfinir le rôle et les fonctions de ces fonds et d'autres sources de financement. Le rapport note en outre que les fonds d'affectation spéciale ont une incidence directe sur l'autorité et la marge de manœuvre du Directeur exécutif, puisqu'il s'agit de ressources réservées.

59. Le montant des contributions au Fonds pour l'environnement n'est pas limité par la capacité de financement des pays. Dans les faits, certains pays dont la contribution au Fonds pour l'environnement est symbolique n'éprouvent aucune difficulté à fournir la contribution minimale de quatre millions de dollars exigée pour le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) par exemple.

60. Les fonds d'affectation spéciale pour les conventions et plans d'action n'ont pas d'incidence sur les priorités établies par le Conseil d'administration, et ceux qui financent le recrutement de personnel n'ont guère d'impact sur le programme de travail. Toutefois, le Conseil d'administration devrait peut-être examiner les fonds d'affectation spéciale à l'appui du programme de travail au moment de leur approbation car ils pourraient aisément avoir pour effet de modifier les pourcentages fixés par le Conseil d'administration. Ces fonds d'affectation spéciale risquent également d'entraîner une modification des priorités du Conseil d'administration étant donné qu'ils sont réservés.

#### 4. Financement du Fonds pour l'environnement mondial

61. Les domaines d'intervention du FEM recoupent le programme de travail du PNUE, si bien que le Fonds pour l'environnement et le FEM briguent les mêmes ressources.

62. Dans le contexte de la mise en oeuvre du FEM, le PNUE a été chargé de catalyser la réalisation d'études scientifiques et techniques et d'améliorer la gestion de l'environnement dans le cadre d'activités financées par le FEM, ainsi que de gérer l'organe indépendant qu'est le Groupe consultatif scientifique et technique.

63. La participation du PNUE aux projets financés par le FEM se fait au niveau national, a trait au renforcement des capacités et est de nature opérationnelle. Ces projets détournent le PNUE de son mandat mondial et régional. Les programmes du PNUE doivent certes avoir un impact au niveau national, mais les activités doivent être planifiées dans le cadre d'une stratégie régionale. La croissance du FEM et le rôle modeste du PNUE dans les projets financés par le FEM ont contribué à marginaliser le PNUE, qui devait être le principal organisme s'occupant d'environnement au sein du système des Nations Unies.

## B. Sujets de préoccupation

### 1. Rôle directeur du Conseil d'administration

64. Les activités financées par les fonds d'affectation spéciale sont menées sans véritable débat préalable au sein du Conseil d'administration. Vu l'importance croissante des fonds d'affectation spéciale dans la structure actuelle de financement du PNUE, le processus de négociation présidant à leur création et les domaines d'activités couverts, il est loisible de se demander si ces fonds n'empiètent pas sur le mandat du Conseil d'administration.

65. Pour ce qui est de l'utilisation faite des fonds d'affectation spéciale par le PNUE, il faut s'employer plus systématiquement à lier les fonds d'affectation spéciale au budget-programme approuvé et aux plans à moyen terme, lesquels sont adoptés par le Conseil d'administration. Si les fonds d'affectation spéciale contribuent à la réalisation du programme de travail approuvé par le PNUE, certains d'entre eux ont des répercussions quant à la répartition en termes de pourcentage des activités approuvées par le Conseil d'administration. Il arrive que les fonds d'affectation spéciale accordent un rang de priorité élevé, et partant davantage de ressources, à un domaine d'activités auquel le Conseil d'administration avait alloué moins de ressources dans son programme de travail approuvé, car il lui accordait relativement moins d'importance.

### 2. Composition et orientation du programme de travail

66. D'aucuns craignent que le système des fonds d'affectation spéciale et des contributions de contrepartie ne joue sur la composition et l'équilibre du programme de travail et ne fasse pencher la balance en faveur des priorités des pays donateurs développés qui fournissent les ressources allouées aux fonds d'affectation spéciale. Ces pays peuvent aisément financer le domaine de leur choix, créant ainsi un conflit entre les priorités du Conseil d'administration et celles des différents donateurs. Bien que les fonds d'affectation spéciale financent des activités qui s'inscrivent dans le cadre du programme de travail approuvé, ils se peut qu'ils privilégient un domaine relativement moins important.

67. En l'absence d'une véritable stratégie visant à cibler les fonds d'affectation spéciale, le secrétariat n'est pas en mesure d'exercer un contrôle et une influence sur l'affectation de ce type de fonds à l'un ou l'autre domaine. Si un tel système n'est pas mis en place, l'orientation du programme du PNUE pourrait être affaire de ressources plutôt que de politique. Un système de gestion clarifiant les procédures internes régissant les négociations et la justification de la prorogation ou de la clôture des fonds faciliterait la prise en compte des éléments de politique générale à chaque stade du processus de décision.

### 3. Effectifs et passation de marchés

68. Les pratiques en vigueur en matière de recrutement et les procédures de classement des emplois du personnel relevant des fonds d'affectation spéciale ne sont généralement pas conformes aux procédures de l'ONU. Ces pratiques sont source d'appréhension pour les autres membres du personnel et créent des discordances et des déséquilibres dans le système.

69. Des administrateurs auxiliaires de programmes sont nommés sans passer par la procédure normale de recrutement, en violation des directives figurant dans la circulaire du Secrétaire général sur la question. Dans certains cas, ce sont les gouvernements donateurs qui établissent les descriptions d'emploi et le classement des postes pour cadrer avec le profil de leurs candidats, si bien que la classe du poste peut être exagérée pour correspondre aux émoluments auxquels prétend le candidat et que le gouvernement donateur est disposé à prendre en charge. De telles pratiques bouleversent la structure de classement du secrétariat. Sur le plan de la sécurité d'emploi, si la tendance actuelle en matière de financement du PNUE se précise, les postes financés par des fonds d'affectation spéciale jouiront d'une plus grande sécurité d'emploi que ceux relevant du Fonds pour l'environnement.

## C. Recommandations

70. Il y a lieu de noter que, bien que les recommandations de l'étude soient d'ores et déjà présentées ici, le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne du PNUE a mis sur pied un Comité de travail qui étudie ce document afin de fournir aux responsables du PNUE un plan contenant des recommandations applicables en pratique. C'est ce plan, une fois adopté par les responsables du PNUE, qui servira de document de mise en oeuvre de l'étude. Les recommandations du comité de travail ne sauraient toutefois modifier les recommandations faites par les consultants dans ce rapport.

### 1. Mesures à prendre par le Conseil d'administration

71. Au vu des constatations et conclusions évoquées dans les sous-sections précédentes, l'étude recommande que le PNUE procède à un examen approfondi des décisions du Conseil d'administration sur l'utilisation des fonds d'affectation spéciale et des contributions de contrepartie. Le PNUE devrait également affiner les principes et procédures régissant le choix des domaines d'activités couverts par les fonds d'affectation spéciale et le processus de soumission, de négociation, d'approbation, de prorogation, de contrôle et d'établissement des rapports.

72. Dans le cadre de cet examen, il aurait lieu de demander au Conseil d'administration :

- a) De reconfirmer que le Directeur exécutif a autorité pour négocier et approuver les fonds d'affectation spéciale ;
- b) De réaffirmer que le Conseil d'administration a autorité pour définir l'orientation globale et la coordination du programme ;
- c) De réitérer la primauté du Fonds pour l'environnement dans le financement du programme pour l'environnement ;
- d) De prendre des mesures correctrices pour atténuer les effets indésirables des pratiques en vigueur.

#### a) Rétablir la primauté du Fonds pour l'environnement

73. Le Fonds pour l'environnement devrait conserver son statut de principale source de financement du programme pour l'environnement du PNUE. A cet effet, les consultants ont recommandé que le PNUE n'accepte pas de contributions au titre des fonds d'affectation spéciale des Etats membres qui n'ont pas versé leurs contributions annoncées au Fonds pour l'environnement. (Cette recommandation est examinée par le Comité de travail, car elle risque de dissuader les donateurs de verser des contributions aux fonds d'affectation spéciale).

74. Il a été recommandé de ne pas autoriser d'activités au titre des fonds d'affectation spéciale ne correspondant pas à des postes budgétaires approuvés ou portant sur des questions nouvelles ou qui se font jour que le Conseil d'administration n'a pas encore examiné.

#### b) Faire en sorte que les fonds d'affectation spéciale et les contributions de contrepartie restent une source de financement supplémentaire

75. Les points de pourcentage alloués aux différents postes budgétaires tels qu'arrêtés dans le plan de travail approuvé par le Conseil d'administration devraient être maintenus, tout comme la latitude de l'ordre de 20 % entre rubriques laissée au Directeur exécutif dans l'exécution du budget.

76. L'étude recommande que le montant des fonds d'affectation spéciale et des contributions de contrepartie ne dépasse pas 200 % du budget approuvé du sous-programme. Lorsqu'un financement supplémentaire est nécessaire pour faire face à des éco-urgences, le secrétariat devrait solliciter et accepter un tel financement par l'intermédiaire du Comité des représentants permanents. (Cette recommandation est également examinée par le Groupe de travail, car elle pourrait entraîner une réduction des fonds alloués au PNUE).

c) Assurer l'égalité d'accès pour tous les donateurs potentiels à l'information concernant la création de fonds d'affectation spéciale

77. Tous les gouvernements devraient être informés de la négociation et de la création de fonds d'affectation spéciale pour les différents projets, par exemple sur une page du site Internet du PNUE. La transparence dans ce domaine encouragerait non seulement davantage de pays à contribuer aux fonds d'affectation spéciale qu'il serait envisagé de créer mais fournirait également des informations aux Etats qui ne seraient pas partie à ces fonds d'affectation.

d) Justifier de l'emploi des fonds et établir des rapports

78. Le Directeur exécutif devrait régulièrement rendre compte au Conseil d'administration des activités financées par les fonds d'affectation spéciale et les contributions de contrepartie. L'établissement de rapports en la matière fournirait au Conseil d'administration un panorama complet et précis des travaux menés par le secrétariat au cours de la période considérée.

## 2. Mesures à prendre par le Programme des Nations Unies pour l'environnement

79. Il est proposé dans l'étude que le PNUE prenne les mesures ci-après :

a) Le PNUE devrait définir des grandes orientations sur l'utilisation des fonds d'affectation spéciale et des contributions de contrepartie afin de faciliter l'application des résolutions qu'il est recommandé de soumettre à l'examen du Conseil d'administration. Les consultants ont recommandé que ces orientations portent sur :

- i) Les obligations en matière d'établissement de rapports à l'intention du Conseil d'administration ;
- ii) Une stratégie de valorisation de ces fonds dans le cadre du plan à moyen terme et à l'appui du programme pour l'environnement ;
- iii) L'égalité d'accès à l'information sur les fonds d'affectation spéciale pour les donateurs potentiels.

b) Il conviendrait d'élaborer un cadre de financement pluriannuel des fonds d'affectation spéciale, conforme aux plans à moyen terme. Un tel dispositif permettrait aux donateurs potentiels de disposer d'une vue plus large et à plus long terme des activités planifiées par le PNUE lorsqu'ils décideraient du versement de contributions aux fonds d'affectation spéciale.

## 3. Mesures à prendre par l'Office des Nations Unies à Nairobi

80. Il est proposé dans l'étude que l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN) :

a) Envisage de procéder à une étude interne sur la gestion des fonds d'affectation spéciale, qui traiterait des aspects directeurs et opérationnels du financement global, y compris les fonctions de trésorerie, les fonctions de gestion du personnel et l'appui aux secrétariats des conventions, ainsi que le coût de la gestion des fonds d'affectation spéciale ;



b) Etablis, conjointement avec le PNUE, un manuel sur la négociation, l'approbation et la gestion des fonds d'affectation spéciale et des contributions de contrepartie à l'intention du personnel et des donateurs, conformément aux mesures recommandées par le Conseil d'administration et le secrétariat du PNUE.

81. Le PNUE considère l'étude de gestion comme un instrument important et son équipe de gestion étudie sérieusement les recommandations émises. Comme indiqué dans l'introduction de la présente section, un comité de travail a été mis sur pied et examine actuellement cette étude de gestion afin de mettre au point un plan d'action qui sera présenté au conseil de direction du PNUE pour adoption. Ce plan permettra au PNUE de mettre en oeuvre les recommandations, de suivre les progrès accomplis et de faire rapport à ce sujet dans le rapport d'évaluation annuel 2000.

## V. ADEQUATION ET PERTINENCE

82. Adéquation et pertinence sont évaluées en examinant si les activités de sous-programme ou de projet sont conformes aux objectifs et mandats du PNUE. Les approches, plans, objectifs et stratégies adoptés devraient concourir à l'accomplissement du mandat et de la mission du PNUE. On trouvera ci-après des synthèses des résultats des évaluations des sous-programmes, des évaluations approfondies et des rapports concernant les fiches d'auto-évaluation ayant des implications pour les orientations de la politique générale.

### A. Evaluations de sous-programmes

83. En 1999, quatre sous-programmes du PNUE ont été évalués conformément aux critères d'évaluation normalisés exigés par le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne du PNUE :

- a) Préservation des ressources foncières;
- b) Préservation des ressources biologiques;
- c) Energie;
- d) Centre d'activité du programme pour le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière, Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

84. La principale préoccupation du PNUE est de faire en sorte que ses activités soient en conformité avec son mandat et ses objectifs. A cet égard, l'évaluation a établi que les buts, objectifs et résultats des sous-programmes Préservation des ressources biologiques et Préservation des ressources foncières étaient cohérents avec le mandat et les objectifs du PNUE. Leur idée force, leurs bénéficiaires cibles et leurs priorités étaient aussi en conformité avec le programme de travail approuvé dans les décisions pertinentes du Conseil d'administration et avec les besoins des bénéficiaires régionaux, sous-régionaux et nationaux. L'approche et la stratégie de mise en oeuvre adoptées en réalisant les objectifs, résultats et produits étaient dans l'ensemble appropriés, même si l'évaluation a identifié des problèmes et des limitations.

85. Les sous-programmes Préservation des ressources biologiques et Préservation des ressources foncières ont encore amélioré l'adéquation de leurs activités en créant des liens et en participant à des activités connexes et au traitement de questions et de problèmes d'environnement visés par les conventions et protocoles pertinents. Par exemple, le sous-programme Préservation des ressources biologiques a traité divers problèmes émergents relatifs à la biodiversité en favorisant l'application de conventions pertinentes comme la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur le commerce international des espèces menacées et la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS). Il s'est aussi occupé de surveillance et d'évaluation aux niveaux mondial, régional et national, assistant en particulier le Centre mondial de surveillance de la conservation. L'approche qui précède de

collaboration dans l'application de différentes conventions, couplée avec la gestion intégrée et l'utilisation viable de la biodiversité des océans et des zones côtières, des écosystèmes d'eau douce ainsi que des écosystèmes terrestres, était appropriée pour exécuter un sous-programme multidisciplinaire et multisectoriel de ce genre. Elle s'est aussi révélée appropriée et pertinente comme réponse aux chapitres 15 et 16 d'Action 21.

86. Le sous-programme a continué d'explorer les modalités de mise en place d'un arrangement synergique avec des conventions relatives à la biodiversité, comme la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, aux fins de promouvoir les programmes des conventions. Ces couplages accroissent la pertinence des activités des sous-programmes en offrant des possibilités de traiter des questions émergentes et en évitant les doubles emplois.

87. Au cours de son exécution, le sous-programme Préservation des ressources foncières a continué de déplacer le point d'application de ses activités pendant les trois exercices biennaux. Après l'évaluation, la sensibilisation et la diffusion d'une information sur la désertification et la dégradation pendant l'exercice biennal 1994-1995, l'accent s'est déplacé sur l'obtention de résultats en favorisant des actions comme la création de consensus, le renforcement des partenariats et l'élaboration de plans d'action pendant les deux derniers exercices biennaux (1996-1997 et 1998-1999). L'approche et la stratégie adoptées par le sous-programme l'ont été en réponse à des questions émergentes d'environnement et de développement, comme celles énoncées dans Action 21 et dans la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, et l'on a jugé qu'elles étaient dans le droit fil du programme Action 21 du PNUE.

88. D'un autre côté, jusque vers la fin de 1998, le PNUE a été sévèrement limité dans ses tentatives pour générer des activités et des projets hiérarchisés, imprimer une orientation et entreprendre un suivi effectif pour assurer l'adéquation des activités. L'évaluation a trouvé, par exemple, que le PNUE était incapable de jouer convenablement son rôle dans l'accord de partenariat avec le Centre de collaboration sur l'énergie et l'environnement, en dirigeant le sous-programme Energie, principalement du fait que ce sous-programme n'avait qu'un seul fonctionnaire pour s'occuper des responsabilités du PNUE. La planification future des partenariats et de la collaboration devra tirer la leçon de cette expérience.

89. Bien que les accords de collaboration entre le Laboratoire national Riso au Danemark, le Centre de collaboration sur l'énergie et l'environnement et le PNUE aient bénéficié d'une synergie au niveau des objectifs et de la politique générale, avec cette capacité minimale du PNUE, l'évaluation a noté qu'il était difficile à ce dernier d'assurer que les priorités retenues et les projets entrepris par le Centre reflètent les objectifs du sous-programme. L'évaluation a établi que certains projets s'écartaient sensiblement des objectifs et de l'orientation principale du sous-programme et ne répondaient pas aux besoins réels des pays bénéficiaires. C'est là une question sur laquelle il faudra se pencher si l'on veut que les activités futures dans le domaine de l'énergie bénéficient aux pays dans le besoin.

90. Depuis la fin de 1998, toutefois, les sous-programmes ont employé des experts à plein temps et l'on compte donc que leur adéquation sera assurée. Dans le contexte mondial, le PNUE devrait créer un rôle unique pour ses activités relatives à l'énergie, qui pourrait apporter une valeur supplémentaire et/ou mettre à profit les activités d'autres organisations dès lors qu'il existe diverses organisations s'occupant d'énergie, en concurrence pour la même source de financement. Une autre amélioration à apporter serait que le PNUE élabore une stratégie ou une approche concernant la façon de prendre en compte le caractère multisectoriel de l'énergie dans d'autres domaines de développement, comme l'éducation, les soins de santé et le développement industriel, et elle pourrait être reconnue et incorporée dans la planification relative à l'énergie, en particulier dans les pays en développement.

91. D'après les constatations des évaluations, le sous-programme Préservation des ressources foncières, ainsi que le sous-programme Préservation des ressources biologiques, et le sous-programme Energie se sont révélés appropriés comme moyen d'atteindre l'objectif et de réaliser la mission du PNUE en s'attaquant aux questions et problèmes environnementaux vitaux.

92. Le sous-programme Energie exige toutefois que sa mission soit encore révisée et qu'un rôle approprié lui soit donné dans le cadre des conventions et accords internationaux en vigueur, notamment la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il est aussi recommandé que le PNUE joue son rôle pour ce qui est de mettre au point des projets appropriés, de donner des conseils et de suivre les activités du sous-programme et leur bonne exécution afin d'assurer leur conformité avec les objectifs et les actions stratégiques identifiées dans les programmes de travail pertinents approuvés par le Conseil d'administration. Les évaluateurs n'ignorent pas que le PNUE a engagé une action appropriée au titre du programme de travail 2000-2001 pour réaffirmer pleinement son rôle dans la gestion du secteur de l'énergie.

93. Le sous-programme Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Amérique latine et dans les Caraïbes a souffert d'un défaut de hiérarchisation. Alors que le programme de travail du PNUE répond aux décisions du Conseil d'administration, tous les thèmes visés par ces décisions ne figurent pas dans celles du Forum des ministres de l'environnement de l'Amérique latine et des Caraïbes. Les décisions divergentes prises par le Conseil d'administration et par les ministres de l'environnement de l'Amérique latine et des Caraïbes surchargent le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes en lui assignant un éventail d'activités trop large. Par exemple, pendant l'exercice biennal 1996-1997, 30 demandes d'assistance technique ont été soumises par les gouvernements d'Amérique latine. Il n'y a cependant pas eu de planification ni de hiérarchisation des objets possibles de tels conseils, ni d'orientation quant à la mesure dans laquelle ces conseils devaient être donnés. En outre, le manque de fonds n'a guère aidé à réaliser une gamme d'activités aussi large. Par conséquent, le Bureau régional du PNUE pour l'Amérique latine et les Caraïbes devrait fixer des priorités claires dans les questions de droit de l'environnement ayant une importance mondiale et dans les demandes régionales, afin de mettre en oeuvre un plan de travail cohérent.

#### B. Evaluations approfondies de projets

94. En 1999, 12 évaluations approfondies de projets et deux évaluations sur dossier ont été entreprises par le PNUE dans le contexte des sous-programmes. Au niveau des projets, l'adéquation et la pertinence sont évaluées en examinant si les approches, stratégies et conceptions des projets ont concouru à la réalisation des buts et objectifs des sous-programmes correspondants.

95. Dans la présente section, adéquation et pertinence seront évaluées en fonction des paramètres suivants : structure et approche adoptées dans les projets exécutés ; utilisation des compétences régionales locales ; pertinence des missions ; hypothèses faites dans le processus de conception des projets ; et viabilité.

96. Dans l'ensemble, l'évaluation a établi que 86 % des projets évalués, c'est-à-dire 12 sur 14, étaient appropriés et pertinents. Ces projets ont adopté les bonnes approches et les bonnes stratégies pour s'attaquer aux questions et problèmes environnementaux identifiés et ont contribué à la réalisation des objectifs des sous-programmes correspondants.

##### 1. Approche adoptée dans les projets

97. Dans la section sur l'adéquation et la pertinence, les évaluateurs examineront les appréciations faites concernant :

- a) Le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière en Afrique ;
- b) Le Bureau régional pour l'Afrique (ROA) ;
- c) Le Bureau régional pour l'Amérique du Nord (RONA).

98. L'analyse du premier projet a révélé que l'approche et la structure étaient appropriées pour réaliser les objectifs du projet et du sous-programme, tandis que les approches et structures adoptées par les deux autres nécessitaient une révision et une amélioration pour poursuivre convenablement les objectifs essentiels à long terme des projets. Les conclusions concernant ces objectifs particuliers sont spécifiquement identifiées dans le présent rapport, parce qu'elles aident à montrer le caractère stratégique et l'effet des approches et structures retenues dans la réalisation des objectifs à long terme des projets et des sous-programmes, ainsi que de la mission et du mandat mêmes du PNUE.

99. Le projet droit de l'environnement et institutions en la matière en Afrique a adopté une approche appropriée qui a donné des résultats impressionnants et qui pourrait être résumée comme suit :

- a) Les pays participants ont fixé leurs propres priorités et plans de travail d'activité,
- b) Les connaissances et compétences des juristes locaux et d'autres experts utiles ont été mises en valeur en confiant aux intéressés des tâches stimulantes ,
- c) Le processus de prise en compte des questions de propriété et de renforcement des capacités a été encouragé à travers la participation de divers groupes de parties prenantes,
- d) De nouvelles structures sous-régionales et nationales ont été constituées pour revoir, formuler, harmoniser et mettre en oeuvre la législation sur l'environnement.

100. L'évaluation a révélé, d'une part, la nécessité d'un réexamen de l'approche adoptée par le projet Renforcement de la présence régionale du PNUE en Afrique dans l'exécution de son mandat dans la région africaine, grâce à des cadres de coopération et des services consultatifs régionaux et sous-régionaux, exécuté par le ROA, et le projet Soutien de la coopération régionale et sous-régionale : Amérique du Nord, exécuté par le RONA.

101. Les principales fonctions du RONA, avant que les fonctions de liaison ne lui soient retirées, étaient les suivantes : liaison régionale, sensibilisation à l'environnement en Amérique du Nord, affaires interinstitutions et liaison internationale avec l'Organisation des Nations Unies et ses organes subsidiaires, notamment le Conseil économique et social, et les missions permanentes. Les évaluateurs ont conclu que bien que les fonctions de liaison internationale et de traitement des affaires interinstitutions soient d'une importance critique pour le PNUE à New York, elles croissent aux dépens des fonctions régionales, qui sont tout aussi importantes pour le PNUE.

102. L'évaluation a recommandé que les fonctions régionales du PNUE soient séparées des fonctions liaison internationale et traitement des affaires interinstitutions afin de maintenir une égale concentration des efforts sur les deux types de fonction. Cette recommandation a déjà été appliquée avec le déplacement du Bureau régional à Washington et le maintien des fonctions de liaison à New York.

103. Le Conseil d'administration a choisi de concentrer davantage les actions sur l'Afrique aux termes de la décision 20/28 du 4 février 1999, dans le contexte de la nécessité de bureaux régionaux plus étoffés pour le PNUE. Ce choix était conforme aux décisions de l'Organisation des Nations Unies visant à accorder une plus grande attention à l'Afrique, vu les problèmes économiques généraux et les problèmes de développement auxquels elle doit faire face. L'approche du ROA, par le biais des services consultatifs régionaux et de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE), en tant que stratégie pour mettre en place le cadre de coopération régionale, n'a pas été appropriée, car elle n'a pas permis de s'attaquer aux questions environnementales essentielles qui se posent en Afrique. Les services consultatifs régionaux ont été utilisés dans des réunions, séminaires et ateliers aux niveaux national et sous-régional. Des contacts ont aussi été pris avec des organismes sous-régionaux, notamment la Commission économique pour l'Afrique (CEA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC). Ces activités n'ont toutefois pas permis de s'attaquer aux problèmes environnementaux cruciaux de l'Afrique pendant la période considérée, pour les principales raisons suivantes :

- a) Les pays ont des priorités divergentes;
- b) Les services consultatifs régionaux n'ont pas mis en place d'activités de suivi avec les organismes compétents;
- c) Les activités des services consultatifs régionaux n'étaient pas soutenues par des ressources et ainsi n'ont pas réussi à s'assurer des engagements suffisants de la part des gouvernements.

104. La deuxième approche adoptée a été d'utiliser la CMAE en tant que moyen d'expression des gouvernements pour s'attaquer aux problèmes environnementaux de l'Afrique. Le rôle de la CMAE a été principalement un rôle de mobilisation pour améliorer l'action environnementale en Afrique. Le principal moyen d'interaction entre les pays membres a été représenté par les réunions ministérielles biennales, où des questions de politique générale et des rapports ont été examinés et des décisions prises. L'approche CMAE n'a pas été pertinente pour les raisons suivantes :

a) La CMAE n'a pas su créer un financement pour ses activités, et a été tributaire des contributions du PNUE, ce qui a affaibli le mécanisme;

b) Les principales activités de suivi des réunions et décisions de la CMAE n'ont pas été efficacement exécutées pendant la période considérée, en raison d'un manque de personnel au ROA, qui joue le rôle de secrétariat de la CMAE. Par voie de conséquence, il y a eu peu d'activité entre les sessions biennales.

105. Pour que la CMAE soit à même de favoriser l'effort de mobilisation d'une action gouvernementale en faveur de l'environnement, elle doit développer une flexibilité allant au-delà de sa structure actuelle, de façon qu'au niveau sous-régional, une action puisse être conçue et entreprise sans impliquer nécessairement tous les pays africains. La CMAE devrait se remodeler pour répondre aux défis environnementaux de la sous-région. Une telle approche pourra déboucher sur des programmes réalistes en créant des consensus et en assurant l'engagement des gouvernements relativement facilement. Tisser des liens concrets avec des organismes intergouvernementaux régionaux et sous-régionaux comme l'IGAD, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC), l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) permettra d'améliorer encore la pertinence du rôle de la CMAE dans le lancement d'une action gouvernementale en Afrique.

106. L'évaluation reconnaît que des efforts sont faits pour revitaliser la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE) et que, à la date où est écrit le présent rapport, ces efforts ont déjà eu pour résultat une amélioration du financement. Le Bureau régional pour l'Afrique (ROA) devrait toutefois concentrer davantage son attention sur un réexamen des approches qu'il suit pour accomplir sa mission en Afrique. La plupart des recommandations faites dans le rapport d'évaluation du ROA restent valables.

107. L'évaluation a en outre noté diverses questions de conception et de mise en oeuvre qui pourraient améliorer et renforcer la pertinence et l'adéquation des projets par rapport à la mission et au mandat du PNUE. Ces questions de conception et de mise en oeuvre doivent être considérées par les directeurs de programme et incorporées dans les activités futures du PNUE.

## 2. Utilisation des compétences régionales locales

108. Le projet Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Afrique et le projet Phase III du Réseau de gestion environnementale industrielle (NIEM) ont été exemplaires dans la façon dont ils ont largement utilisé les compétences locales, partout où c'était possible, dans leur exécution. Les institutions soutenant le NIEM ont fourni une aide au premier niveau et le NIEM-PNUE a fourni une assistance à ces institutions. Il en est résulté une structure pyramidale beaucoup plus stable qui a produit un changement, dans les évaluations de productions plus respectueuses de l'environnement, ayant de bonnes chances d'être permanent. Cette utilisation des institutions locales est aussi devenue favorable au renforcement de la mise en réseau dans les sous-régions dont il s'agit. La même chose est vraie du projet Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Afrique, dans lequel les compétences africaines ont fourni une aide très précieuse.

## 3. Nécessité de revoir les missions et les approches

109. Les objectifs ou buts des programmes et projets fédérateurs qui, par nature (portée et durée) sont prolongés successivement chaque année devraient être revisités à la lumière des changements de contexte, par exemple : expériences accumulées, apparition de nouveaux problèmes environnementaux ou déplacement des priorités. C'est le cas du Programme d'actions prioritaires/Centre d'activités régionales, qui

est une organisation d'aide nationale gérée par les autorités croates dans le cadre du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM). Il exécute des activités sous la supervision de l'unité de coordination PNUE/PAM et devrait maintenant, d'après l'évaluation, réviser sa mission pour se concentrer sur la gestion intégrée des zones côtières, afin de faire un bon usage des nouvelles possibilités et de relever les nouveaux défis environnementaux. Cette recommandation découle de l'expérience du Programme d'actions prioritaires dans la gestion intégrée des zones côtières et des domaines connexes et particulièrement dans l'approche intégrée de la planification et de la mise en oeuvre décentralisée, qui s'est révélée fructueuse dans l'application de la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (Convention de Barcelone) et des protocoles associés. L'évaluation a révélé que le Programme a joué un rôle de pionnier dans la promotion d'une gestion viable des zones côtières dans la région méditerranéenne. Son expérience a débouché sur des amendements à la Convention étendant sa portée géographique aux zones côtières et incluant l'engagement de favoriser la gestion intégrée de ces zones. Ces deux amendements spécifiques fournissent au Programme l'occasion de réexaminer sa mission.

110. L'évaluation recommande en outre que la mission révisée positionne le Programme stratégiquement, lui permettant de concentrer ses activités exclusivement sur la gestion des zones côtières, tout en répondant au mandat élargi qui vise maintenant toutes les zones côtières de la Méditerranée et pas seulement un certain nombre de zones cibles. Ce mandat élargi, adopté par un protocole, pourrait servir de base permettant au programme de réviser sa mission en conséquence et de devenir le centre régional de gestion viable des zones côtières dans le cadre du Plan d'action pour la Méditerranée et du PNUE. Cette orientation lui donnerait le profil international qu'il mérite, lui fournirait une occasion marquante de consolider l'expérience acquise pendant la plus grande partie des trois dernières décennies et le mettrait à même de catalyser et de mobiliser l'action gouvernementale dans les pays interrégionaux visés et au-delà. L'évaluation note aussi qu'en raison du statut national actuel du Programme, une étude de faisabilité sur les incidences juridiques et financières de la nouvelle mission proposée devrait être entreprise.

#### 4. Hypothèses faites dans la conception des projets

111. Pendant le processus de conception des projets, des hypothèses sont souvent faites, par exemple, concernant la durée escomptée du soutien matériel, le niveau d'engagement des organisations participantes ou partenaires, qui ont souvent un impact sur la performance des projets au plan des délais d'achèvement et de la qualité des produits. Ainsi, de nombreux projets n'ont pas su évaluer correctement, lors de la phase de formulation, les connaissances pertinentes minimales, les institutions locales, l'infrastructure institutionnelle et les procédures administratives nécessaires pour les lancer.

112. L'évaluation a jugé qu'il n'était pas réaliste de fixer six mois comme délai d'achèvement du projet Assistance à quelques parties ne relevant pas de l'Annexe I pour la préparation des communications nationales initiales – Maurice. En fait, le projet a été achevé avec près d'un an de retard. Les fiches d'auto-évaluation ont semblablement révélé que le retard moyen de ces projets en cours dans neuf pays est déjà de près d'un an, ce qui corrobore l'idée que les hypothèses faites au cours du processus de conception des projets ne sont pas nécessairement le résultat de la meilleure évaluation possible des facteurs clés. La conception des futurs projets devra considérer cette question et veiller à ce que ces faiblesses ne se reproduisent pas.

#### 5. Viabilité

113. Le concept de viabilité des produits et des résultats des projets est l'un des principes essentiels de la conception des projets du PNUE. Assurer la participation d'un large spectre de parties prenantes à la conception et à l'exécution des projets et mettre en avant les composantes propres à renforcer les capacités sont deux des approches et stratégies les plus généralement utilisées et jugées appropriées. Ainsi, tous les sous-programmes et projets du PNUE incorporent dans leur conception des éléments ou composantes contribuant à la viabilité. L'un des projets qui ont incorporé des composantes, éléments ou activités spécifiques contribuant à la viabilité dans le document de projet et dans le plan de travail est le projet intitulé Utilisation des systèmes d'information géographique dans la recherche agricole – Phase II. Le projet a commencé à mettre au point un nouveau concept et une nouvelle structure dès le début, et à son achèvement, un consortium composé de parties intéressées a été formé pour s'occuper plus avant de la continuité du projet. Le PNUE doit en tirer des leçons et incorporer ce souci de viabilité dans les projets futurs.

114. Une autre réussite exemplaire dans cet aspect de l'exécution des projets est ce qui a été obtenu par le projet Etablissement d'un réseau de gestion environnementale industrielle (NIEM III), dont les bénéficiaires ont été sept pays asiatiques. L'objectif du projet était d'améliorer les capacités nationales de gestion environnementale en initiant et soutenant des évaluations visant à démontrer la faisabilité et les avantages d'une production plus respectueuse de l'environnement dans les usines. Le projet est allé raisonnablement loin dans le souci d'assurer la viabilité des résultats obtenus à son achèvement. L'évaluation a révélé que le projet assurait cette viabilité en institutionnalisant les activités et les résultats de la manière suivante :

a) Les activités de production respectueuse de l'environnement ont été continuées dans 46 des 52 usines principales qui ont participé au projet ;

b) La capacité des institutions nationales et sous-régionales qui fournissent une assistance technique à l'industrie en matière de production respectueuse de l'environnement a été renforcée ;

c) Il y a dans l'industrie et les secteurs connexes un souci et une volonté accrues de concevoir et de développer des programmes de production plus respectueux de l'environnement, pour leur personnel et pour les diverses branches industrielles concernées ;

d) L'attitude des organismes de contrôle s'est sensiblement modifiée, devenant de moins en moins réactive et de plus en plus proactive.

115. Les deux projets susmentionnés sont allés au-delà de la simple obtention des résultats et ont créé une capacité qui a permis de continuer de faire sentir leur effet, tout en assurant une meilleure gestion de l'environnement.

### C. Fiches d'auto-évaluation

116. Sur les 287 projets en cours, 79 (27 %) ont soumis des fiches d'auto-évaluation. Parmi celles-ci, 90 % ont été jugées pertinentes au regard de la mission du PNUE, soit une amélioration de 3 % par rapport au chiffre du rapport d'évaluation annuelle de 1998. En outre, les fiches d'auto-évaluation de cette année ont été mieux préparées que celles de 1998.

117. Les rapports d'auto-évaluation indiquent aussi que plus de 85 % des projets exposés viennent des pays en développement et des pays à économie en transition. Sur le plan de la portée, 37 % sont des projets régionaux ou sous-régionaux, 30 % sont des projets mondiaux et 20 % des projets nationaux (figure 1). Cette répartition est conforme aux aspects mondial et régional du mandat du PNUE.

118. En outre, en termes fonctionnels, les projets qui ont soumis des fiches d'auto-évaluation sont en grande partie des projets de formulation des politiques ou de renforcement des capacités qui concourent à l'application des conventions sur l'environnement. Soixante-quinze pour cent relèvent du sous-programme Gestion et utilisation viables des ressources et 22,4 % du sous-programme Services et appui au niveau mondial et régional (figure 2).

119. A partir des constatations qui précèdent, l'évaluation conclut que les projets qui ont soumis des fiches d'auto-évaluation sont non seulement pertinents et appropriés pour la réalisation des objectifs des sous-programmes dont il s'agit, mais aussi en adéquation et en cohérence avec la mission environnementale du PNUE, son mandat mondial et régional et ses fonctions essentielles.

Figure I: Portée du projet

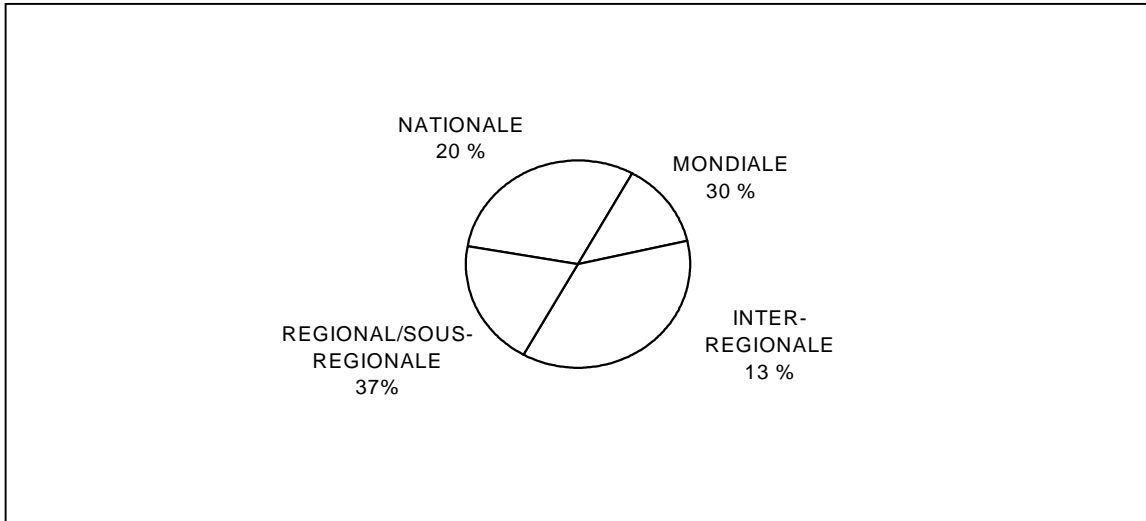
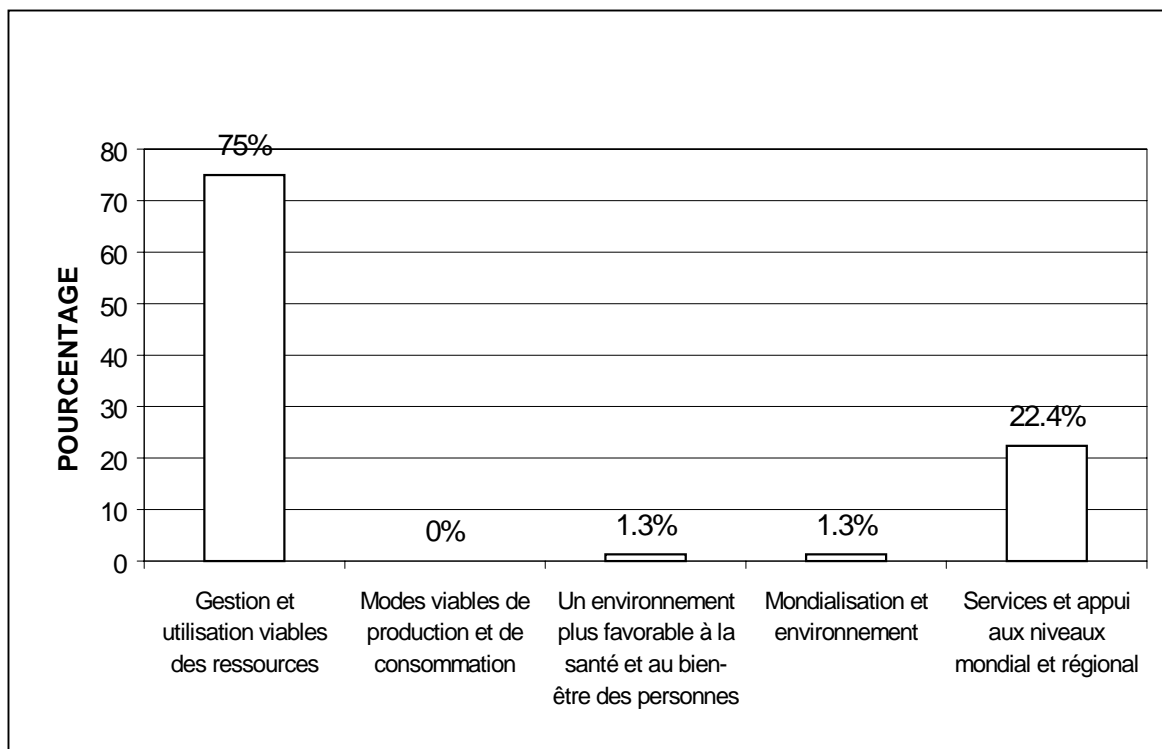


Figure II: Répartition des projets entre les sous-programmes





## VI. EFFICACITE ET PRODUCTIVITE

120. L'efficacité est un paramètre que le PNUE utilise pour mesurer jusqu'à quel point un sous-programme ou un projet atteint les résultats escomptés et l'impact de ces résultats. Le PNUE mesure l'efficacité avec laquelle les activités des sous-programmes répondent aux problèmes environnementaux identifiés et la contribution que ces activités apportent à une meilleure gestion de l'environnement.

121. Dans le présent rapport, l'efficacité est déterminée en évaluant les systèmes de gestion et de financement qui ont affecté la bonne exécution des sous-programmes et des projets, tels que : mécanismes opérationnels employés par le PNUE pour soutenir activités et projets, procédures administratives, systèmes de financement et arrangements institutionnels ainsi que collaboration du PNUE avec d'autres organisations. La productivité est liée à la question de savoir si les ressources allouées pour une activité ou un projet ont été efficacement utilisées pour obtenir les produits ou résultats prévus.

### A. Evaluations de sous-programmes

#### 1. Mesure dans laquelle les produits et résultats escomptés ont été obtenus par rapport au budget et au délai prévus

122. Le PNUE a traité les questions et problèmes environnementaux en adoptant le modèle d'approche conceptuelle qui suit :

- a) Rassembler, évaluer et diffuser l'information ;
- b) Créer un consensus sur l'élaboration de politiques générales, aux niveaux mondial, régional et national ;
- c) Soutenir et catalyser l'exécution d'actions pour atteindre les objectifs environnementaux faisant l'objet d'un consensus, à travers divers projets et activités, notamment ceux concernant le renforcement des capacités, la sensibilisation, ainsi que la collecte, l'évaluation et la diffusion d'informations.

123. Les trois sous-programmes évalués ont fourni d'importants produits dans les domaines suivants : élaboration des politiques générales et promotion d'actions ; renforcement des capacités ; évaluation, collecte d'informations et diffusion ; et sensibilisation.

124. Globalement, les activités de tous les sous-programmes examinés ont efficacement concouru à la réalisation des objectifs du PNUE.

- a) Evaluation, constitution de bases de données et diffusion de l'information.

125. Les outils d'évaluation, méthodologies, bases de données, métadonnées et systèmes d'information mis au point ainsi que les documents produits sur les problèmes environnementaux identifiés ont aidé les pays à élaborer des plans, stratégies et actions pour prévenir et atténuer les effets négatifs des problèmes d'environnement.

126. Les sous-programmes Préservation des ressources biologiques et Préservation des ressources foncières ont favorisé les efforts déployés pour mettre au point les systèmes d'information pertinents en tant qu'instrument essentiel pour renforcer et améliorer les capacités nationales de planification et d'élaboration de stratégies pour s'attaquer aux questions environnementales.

127. En collaboration avec le Centre mondial de surveillance de la conservation, le sous-programme Préservation des ressources biologiques du PNUE a constitué une capacité de gestion des données sur la biodiversité en mettant en réseau des informations sur la biodiversité dans les pays en développement. Des lignes directrices pour faciliter la gestion de l'information, ainsi que l'établissement d'inventaires des ressources nationales (bases de métadonnées), étaient parachevées avant la fin de l'exercice biennal 1998-

1999. Cette initiative aide les pays à élaborer des plans, stratégies et actions pour la conservation et l'utilisation viable de la biodiversité. Pendant l'exercice biennal, 10 pays en développement ont été concernés : Bahamas, Chili, Chine, Costa Rica, Egypte, Ghana, Kenya, Papouasie Nouvelle Guinée, Pologne et Thaïlande. Dans certains pays, des plans actualisés de gestion des données sur la biodiversité avaient aussi été déjà établis.

128. Dans le domaine de l'évaluation nationale de la désertification, le sous-programme Préservation des ressources foncières a entrepris des activités en Chine, au Kenya, au Pakistan et en Asie occidentale. Le sous-programme a amélioré l'information sur la situation, les tendances, les causes, les effets et les corrélations du processus de dégradation des écosystèmes de terres arides et de leurs ressources. Il a aussi renforcé l'efficacité de diverses conventions et de divers plans d'action et politiques mondiales, régionales et nationales. Parmi les résultats obtenus figurent de meilleures méthodologies (y compris des bancs d'essai) et des mécanismes de surveillance, d'étude et d'évaluation des causes, de l'ampleur et des effets de la dégradation des terres arides.

129. Le sous-programme Préservation des ressources foncières a aussi établi trois bases de données numériques régionales sur les sols et les terrains (SOTER) en Afrique, en Europe orientale et en Asie occidentale, aux fins de formation et pour mettre les données sur les ressources en sols et en terrains à la disposition des gouvernants, des gestionnaires de ressources et de la communauté scientifique.

130. Le sous-programme Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Amérique latine et dans les Caraïbes a élaboré un système d'information sur le droit de l'environnement pour l'Amérique latine et les Caraïbes qui, en 1995, contenait 5 559 jeux de règlements de 20 pays de la région. Le système a aussi répondu à des demandes d'information sur le droit de l'environnement émanant de différents organismes gouvernementaux, organisations non gouvernementales et particuliers.

131. Afin d'assurer l'utilisation efficace des bases de données et des systèmes d'information, il convient de se pencher plus avant sur des questions comme la facilitation de l'accès pour tous les utilisateurs, la responsabilité de la mise à jour régulière des éléments dynamiques des données collectées, des relations entre ces données et des évaluations faites, ainsi que la portée et l'orientation principale de ces systèmes.

#### b) Elaboration des politiques et promotion des actions

132. Les produits des sous-programmes du PNUE qui concourent à l'élaboration des politiques et à la promotion des actions aux niveaux mondial, régional et national sont habituellement les suivants : conventions multilatérales sur l'environnement, arrangements régionaux, mise au point et application de divers outils analytiques et méthodologies utilisés pour l'évaluation et l'élaboration des politiques, directives, plans d'action, cadres, études et approches de la mise en oeuvre.

133. Les deux sous-programmes – Préservation des ressources foncières et Préservation des ressources biologiques ont donné, comme prévu, des produits tels que : directives techniques, rapports sur des questions économiques pertinentes relatives à la détermination de la valeur et à la protection de la biodiversité, documents de projet sur des politiques, stratégies et plans d'action mondiaux. Les sous-programmes ont réussi à atteindre les résultats annoncés, qui ont eu un impact positif direct sur les problèmes environnementaux identifiés. Le PNUE devra toutefois reprendre ces questions au moment de planifier ses futures activités et de construire des mécanismes qui mesureront et suivront la contribution qu'apportent ces activités à la qualité de la gestion de l'environnement. A présent, le système mesure seulement les résultats obtenus, mais ne mesure pas l'impact de ces résultats sur l'environnement.

134. Au cours de l'exercice biennal 1994-1995, la réalisation la plus importante du sous-programme Préservation des ressources foncières a été l'achèvement de la négociation de la Convention sur la lutte contre la désertification, dans les deux années qui ont suivi le Sommet "Planète Terre" de 1992, le 17 juin 1994, à Paris, cette convention étant signée par 85 pays. Le rôle du PNUE dans le processus de négociation a été prépondérant et il a par la suite fourni les fonds de départ pour le secrétariat provisoire, organisé des études pilotes et mobilisé un soutien administratif et technique pour le secrétariat provisoire. La Convention sur la lutte contre la désertification sert maintenant de cadre d'action mondial, régional et national pour lutter contre la désertification, l'atténuer ou s'y adapter. On peut donc conclure que le PNUE a été efficace dans

son rôle d'initiateur de cette convention. Les activités de la Convention s'attaquent directement aux problèmes environnementaux de la désertification.

135. Le sous-programme Préservation des ressources foncières a aussi mis au point un cadre conceptuel pour aider les gouvernements et les organisations sous-nationales à élaborer des politiques de gestion intégrée des écosystèmes de terres arides. Pendant l'exercice biennal considéré, les gouvernements du Chili, du Mexique, de la Mongolie et du Pakistan ont reçu une assistance pour mettre la dernière main à leurs stratégies nationales de lutte contre la désertification, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

136. Effet catalytique de la Convention sur la lutte contre la désertification, le PNUE et le Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse du PNUD ont signé un accord pour transformer une opération conjointe déjà ancienne en un partenariat pour lutter contre la désertification et la sécheresse, aux fins de mettre sur pied des programmes conjoints et de mobiliser des ressources. Le sous-programme Préservation des ressources foncières a aussi conclu heureusement de nouveaux arrangements de collaboration avec des organisations non gouvernementales, en particulier avec le Réseau international d'organisations non gouvernementales sur la désertification (RIOD).

137. Les Directives techniques internationales relatives à la prévention des risques biotechnologiques (1996) du PNUE sont, par exemple le fruits de sept consultations régionales et sous-régionales et d'une réunion de consultation mondiale au sommet tenues avec la participation de diverses entités des Nations Unies, de représentants des industries et d'experts désignés par les gouvernements. Pour assurer une distribution et une utilisation plus larges de ces directives, elles ont été produites en six langues – anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe. En conséquence, elles ont servi à construire un consensus mondial en servant aux pays en développement et développés de large référence pour formuler des politiques pertinentes.

138. Le sous-programme Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Amérique latine et dans les Caraïbes a offert une assistance technique à neuf pays de la région pour élaborer une législation sur l'environnement. Beaucoup de ces efforts d'assistance technique ont encouragé des processus de rédaction de lois sur l'environnement et fait mieux connaître la nécessité d'appliquer des conventions internationales comme la Convention sur le commerce international des espèces menacées de la faune et de la flore sauvages (CITES) ou la Convention sur la diversité biologique. Il est vrai de dire aujourd'hui que grâce à la contribution du programme, la plupart des pays d'Amérique latine ont des codes et une législation sur l'environnement.

139. On peut donc dire que les sous-programmes Préservation des ressources biologiques, Préservation des ressources foncières et Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Amérique latine et dans les Caraïbes ont été efficaces, car ils ont su atteindre l'objectif consistant à créer des capacités améliorées pour élaborer des politiques environnementales. Il a aussi été montré que les résultats qu'ils ont obtenus sont en rapport avec les problèmes environnementaux identifiés.

#### c) Renforcement des capacités

140. Tous les sous-programmes évalués ont mis en place et mené à bien un renforcement des capacités, surtout au travers d'ateliers, de réunions d'experts, de conférence et de consultations. Les groupes cibles ont été aussi bien des parlementaires régionaux, des praticiens du droit et des responsables d'organismes de contrôle qui ont bénéficié des programmes du Bureau régional du PNUE pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ROLAC) que des scientifiques, des techniciens et des dirigeants qui ont participé aux sous-programmes Préservation des ressources biologiques et Préservation des ressources foncières. Globalement, les sous-programmes évalués ont exécuté environ 75 % des activités de renforcement des capacités prévues, dans les limites du budget et dans les délais prévus. Les évaluations ont aussi observé que ces activités avaient une certaine influence en termes de galvanisation de l'action concernant les problèmes environnementaux qu'elles traitaient.

141. Le sous-programme Préservation des ressources biologiques a dépensé plus de 50 % de ses ressources pour le développement des capacités humaines, sous la forme d'ateliers, de réunions de groupes d'experts, de conférences et de consultations. Les activités ont notamment consisté à accueillir des consultations, groupes de travail et ateliers mondiaux, régionaux et sous-régionaux, ainsi qu'à organiser des conférences et à prêter son concours pour la mise en oeuvre de mécanismes nationaux en matière de biosécurité. Les évaluations ont établi que plus de 10822 participants ont assisté aux réunions organisées ou patronnées par le PNUE pendant l'exercice biennal 1996-1997, se répartissant comme suit : 6818 participants à des réunions de groupes d'experts, 3948 à des ateliers et séminaires et 56 à des cours de formation sur l'évaluation des risques biologiques et la gestion des données relatives à la biodiversité.

142. L'évaluation n'a toutefois pu évaluer l'efficacité des diverses activités. Comme noté dans les rapports d'évaluation annuels précédents, l'absence d'un suivi concernant les programmes de formation continue de limiter l'efficacité des activités de renforcement des capacités du PNUE. La question du suivi devra être abordée, car le renforcement des capacités est une activité majeure du PNUE.

143. Le PNUE pourrait déterminer plus sûrement l'efficacité et la productivité de ses activités de renforcement des capacités si une étude approfondie était conduite pour :

a) Déterminer quel type de méthodologie de renforcement des capacités convient à un niveau particulier de formation aux niveaux régional et national;

b) Evaluer la faisabilité et l'efficacité d'une action du PNUE mettant davantage l'accent sur le renforcement des capacités des institutions régionales et nationales plutôt que des personnes individuellement.

144. Il convient de déterminer si la formation individuelle est plus efficace et a plus d'impact que le renforcement des capacités institutionnelles.

145. La raison d'être d'une action du PNUE répondant à la nécessité de forger une alliance stratégique avec les institutions régionales ou sous-régionales pour mettre en place un renforcement des capacités devrait être examinée sérieusement afin d'assurer la viabilité des capacités humaines et institutionnelles aux niveaux régional et national. L'un des piliers de la viabilité est en effet la capacitation humaine et institutionnelle.

146. L'évaluation recommande que le PNUE conduise en 2001 une étude détaillée sur les activités de renforcement des capacités qu'il a exécutées pendant les dix dernières années (1990-2000), par sous-programmes, secteurs, fonctions et régions, pour évaluer leur efficacité en termes de création d'une capacité viable. Grâce à cette étude, le PNUE sera capable de déterminer l'impact qu'ont ces activités sur une meilleure gestion de l'environnement.

d) Sensibilisation

147. Les sous-programmes évalués ont, à des degrés et des niveaux de priorité divers, mis en oeuvre des programmes de sensibilisation basés sur leurs plans respectifs. L'évaluation constate que la plupart des produits prévus ont été obtenus dans les limites des budgets alloués et dans les délais prévus. L'insuccès dans certains cas est attribué à des contraintes de financement et d'effectifs.

148. Dans son action de sensibilisation à divers problèmes et questions d'environnement, le PNUE cible les parties prenantes qui conviennent : grand public, groupes d'intérêts particuliers, jeunesse, femmes, paysans, industriels, travailleurs et dirigeants. Le PNUE utilise divers moyens, tels que films, brochures, publications, prix et manifestations médiatiques pour informer, éduquer et influencer ces parties prenantes afin de les sensibiliser davantage, le but final étant de mobiliser un appui pour ses activités et de déclencher une action, aux niveaux mondial, régional et national, pour s'attaquer à des questions et problèmes environnementaux particuliers. L'évaluation conclut que le PNUE a été très efficace dans son travail de sensibilisation environnementale aux niveaux mondial, régional et national, comme le montrent les nombreux efforts et activités lancés à tous les niveaux dans le domaine de l'environnement.

149. Dans l'exécution de ces activités de sensibilisation, le PNUE recherche si possible un partenariat avec des donateurs, des organisations non gouvernementales locales et internationales et d'autres entités nationales et gouvernementales. Ces liens accroissent la pertinence des activités et assurent l'engagement des partenaires dans l'exécution des programmes et projets.

150. Un projet de sensibilisation qui fournit des informations relativement adéquates sur lesquelles baser un jugement concernant l'efficacité du projet est le projet Success stories in désertification (Expériences positives en matière de désertification), exécuté par le sous-programme Préservation des ressources foncières. Ce projet conjoint du PNUE et du FIDA cherche à faire mieux comprendre au monde que la dégradation des sols dans les terres arides peut être à la fois prévenue et corrigée. Le projet encourage la reproduction d'approches prometteuses par diffusion d'informations. Après examen d'informations sur le projet, l'évaluation a établi que des expériences positives ont été évaluées et des prix donnés à 18 projets retenus. Des plaquettes et des brochures publiées sur des expériences positives en matière de lutte contre la désertification et contre la dégradation des sols ont été publiées, distribuées et diffusées au moyen de mémoires et d'articles parus dans le Bulletin sur la lutte contre la désertification du PNUE.

151. Les produits ont été distribués aux groupes cibles et même dans certains cas à d'autres publics. L'évaluation n'a toutefois pu établir si les produits (brochures, publications, films) étaient un moyen efficace de sensibiliser les groupes cibles visés ou même si seulement ces derniers les utilisaient. Le PNUE devrait introduire des activités de suivi pour évaluer l'efficacité de telles ou telles méthodes ou activités ayant pour but de faire mieux connaître des problèmes environnementaux identifiés. La sensibilisation semblant être un domaine dans lequel le PNUE a fait du bon travail, une étude de suivi devrait être effectuée en 2001 par le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne en collaboration avec la Division de la mise en oeuvre des politiques d'environnement, de façon que ce succès puisse être largement partagé.

e) Rapports et documents d'orientation

152. L'évaluation a établi que les documents d'orientation du PNUE produits par les sous-programmes évalués sont d'utiles documents de référence pour d'autres entités des Nations Unies ainsi que pour les institutions internationales et nationales qui s'occupent d'élaborer des politiques et d'appliquer les programmes environnementaux correspondants aux niveaux régional et national. Ces documents contribuent au développement d'un consensus sur les politiques à suivre pour traiter des questions d'environnement, ce qui est le principal mandat du PNUE.

153. Pendant les trois exercices biennaux, les sous-programmes Préservation des ressources foncières, Préservation des ressources biologiques et Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Amérique latine et dans les Caraïbes ont produit d'importants documents à l'intention des parties prenantes.

154. Le sous-programme Préservation des ressources foncières a produit environ 17 publications ponctuelles sur des thèmes très divers, notamment l'Atlas mondial de la désertification et un Directory of Arid Lands Institutions. Les actes d'un certain nombre d'ateliers sur des questions de politique générale ont été aussi publiés et distribués.

155. Le sous-programme Préservation des ressources biologiques a également produit des documents d'orientation en matière d'environnement, Ways and means to promote and facilitate access to, and transfer the development of technology (1977) et Capacity-building for Biosafety: Options for Action. Ces documents ont été préparés dans le contexte de l'article 8 g) et de l'article 19 de la Convention sur la diversité biologique et sont utilisés par les Parties à la Convention pour contrôler et gérer les risques associés à l'emploi et à la libération dans l'environnement d'organismes vivants modifiés. Le sous-programme a aussi été responsable du programme du PNUE Politique forestière et action proposée pour la période 1996-2000, qui a conduit à la parution de l'ouvrage Linking Global Environmental Issues with Human Needs: Opportunities for Strategic Intervention, été produit par le PNUE, la National Aeronautics and Space Administration (NASA) des Etats Unis et la Banque mondiale.

156. Un important document d'orientation produit et distribué par le sous-programme Préservation des ressources biologiques est l'ouvrage de 800 pages intitulé Cultural and Spiritual Value of Biodiversity. La

publication vise le grand public, donnant des informations sur l'application des connaissances traditionnelles et traitant de questions religieuses et morales liées à la conservation et à l'utilisation viable de la biodiversité.

157. Une publication devenue l'activité phare du sous-programme Préservation des ressources biologiques a pour titre UNEP Biodiversity Programme and Implementation Strategy - A Framework for Supporting Global Conservation and Sustainable Use of Biodiversity, qui traite des objectifs, des domaines programmés et de la stratégie de mise en oeuvre.

158. Le sous-programme Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Amérique latine et dans les Caraïbes a aussi produit d'importants documents relatifs aux politiques qui pourraient contribuer à l'élaboration de politiques nationales de l'environnement et améliorer l'harmonisation régionale des politiques de l'environnement. Figuraient parmi ces documents :

- a) Une étude comparative de l'accès à la justice environnementale (1999) ;
- b) Un rapport sur les impacts environnementaux des politiques économiques en Amérique centrale (1999) ;
- c) Quatre manuels sur la politique et le droit de l'environnement en El Salvador, au Honduras, au Guatemala et au Panama (1999).

159. Ces documents traitent de questions parmi lesquelles figurent les possibilités stratégiques d'intervention qui lient les questions d'environnement au développement, et ont été distribués aux dirigeants, aux scientifiques, aux secrétariats des conventions pertinentes et aux organisations internationales. Les publications du PNUE sont l'un des principaux piliers de la production de l'Organisation. Il est indispensable qu'une étude de suivi soit effectuée en 2001 pour déterminer qui utilise ces publications et l'impact qu'elles ont sur l'action environnementale des gouvernements et d'autres utilisateurs.

f) Publications, revues et bulletins

160. Tous les sous-programmes évalués produisent des revues, bulletins et publications ciblés sur diverses parties prenantes. Les publications étaient d'un bon niveau et ont servi de forum pour l'échange d'informations, la sensibilisation et la création de consensus sur les politiques d'environnement pertinentes. Certaines des publications sont basées sur des travaux scientifiques et des recherches, tandis que d'autres traitent de la dimension socio-économique des questions et problèmes environnementaux. Certaines sont régulières tandis que d'autres sont ponctuelles. En 1996 et 1997, le sous-programme Préservation des ressources biologiques a fait paraître à lui seul un total de 44 publications, études et rapports. La qualité de ces publications a été très satisfaisante et elles ont été produites aux dates prévues. Le public cible des publications est ainsi composé : chercheurs, scientifiques de développement, conférenciers, fonctionnaires et organisations non gouvernementales. Il faut dire toutefois que l'incertitude quant à la poursuite du soutien financier pose un problème pour la planification et pour le dynamisme des publications. Par exemple, à la date de l'évaluation, il n'y avait pas de budget pour le prochain numéro du Bulletin sur la lutte contre la désertification.

161. Le projet sur le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière en Amérique latine et dans les Caraïbes a commencé à publier un bulletin bimestriel, Misiva Ambiental, en 1997. Le contenu de cette publication a été jugé excellent par l'évaluation, capable d'avoir un important impact sur les responsables des politiques de l'environnement, en particulier dans l'élaboration de lois et la promotion d'une éducation en matière de droit de l'environnement. La publication a toutefois été distribuée par le ROLAC principalement auprès de quelques fonctionnaires des pays de la région. Son impact ne peut qu'être limité avec un système de distribution informelle de ce genre.

162. La plupart des publications du PNUE sont maintenant distribuées par un centre de distribution du PNUE basé au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et c'est notamment le cas des publications des sous-programmes Préservation des ressources foncières et Préservation des ressources biologiques. A la date de l'évaluation, les publications du sous-programme Energie étaient distribuées par le Centre de collaboration sur l'énergie et l'environnement du PNUE et non pas par l'agence de distribution du PNUE.

163. Il est vital pour le PNUE de confier la distribution de ses publications à un organisme spécialisé afin de faciliter une distribution plus large et ciblée visant un usage maximal de ces publications. Un tel organisme privé spécialisé, motivé par le profit, peut être un moyen valable d'assurer une distribution plus large, car il soulage les services du PNUE, qui ne possèdent habituellement pas l'expertise requise, de la tâche de distribution.

164. Le PNUE pourrait en outre maximiser les avantages de la chose en priant l'organisme en question de soumettre des rapports réguliers sur les acheteurs et abonnés institutionnels des publications. Ces rapports pourraient ensuite aider le PNUE à déterminer si les cibles visées ont accès à ses publications. De plus, le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne devrait concevoir un questionnaire à mettre sur son site web, dans le cadre de l'étude destinée à établir l'impact des rapports et publications sur l'environnement.

## 2. Ampleur de la collaboration avec d'autres partenaires

165. L'accomplissement efficace du rôle catalytique du PNUE dépend beaucoup de la façon dont le PNUE sensibilise l'ensemble de la communauté internationale aux problèmes d'environnement, développe un consensus et incite à agir les gouvernements, les organisations non gouvernementales, les institutions des Nations Unies et d'autres organisations internationales et intergouvernementales.

166. Les sous-programmes Préservation des ressources biologiques et Préservation des ressources foncières ont efficacement collaboré avec des partenaires compétents dans la mise au point et l'exécution de leurs activités. Ils ont forgé des partenariats aux fins :

- a) Mettre au point conjointement des projets ;
- b) Produire des résultats ;
- c) Mobiliser un financement ;
- d) Mettre en place et soutenir un travail en réseau.

167. L'une des caractéristiques marquantes de l'exécution des sous-programmes Préservation des ressources foncières et Préservation des ressources biologiques a été leur capacité à forger des liens et mettre en place une collaboration. Beaucoup des produits (directives, études, rapports scientifiques et rapports d'orientation) du sous-programme Préservation des ressources biologiques ont été subventionnés conjointement par le PNUE et d'autres entités des Nations Unies ainsi que par des organisations internationales. Parmi les partenaires en question figuraient les suivants : FAO, African Centre for Technology Studies, Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), CITES, Convention sur la diversité biologique, Organisation de coopération et de développement économiques, NASA, Centre de surveillance de la conservation, Commission du développement durable, Institut international des ressources phytogénétiques (IPGRI), Union mondiale pour la nature, Smithsonian Tropical Research Institute, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Fonds mondial pour la nature (WWF), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Centre mondial de surveillance de la conservation, Institut mondial des ressources naturelles (WRI), Organisation mondiale de la santé (OMS) et Banque mondiale.

168. Les activités du sous-programme Préservation des ressources foncières ont aussi été planifiées et exécutées en partenariat avec d'autres parties prenantes à la fois au sein et en dehors du PNUE. Les partenaires du sous-programme ont été les suivants : gouvernements, collectivités, organisations non

gouvernementales, institutions des Nations Unies (par exemple Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse du PNUD, Université des Nations Unies, Organisation météorologique mondiale, Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et FAO) et autres organisations internationales, telles que le GCRAI. Ces efforts menés en collaboration ont engendré d'utiles activités telles que :

- a) Formulation et ratification de la Convention sur la lutte contre la désertification ;
- b) Elaboration de plans d'action nationaux en matière d'environnement ;
- c) Sensibilisation ;
- d) Financement conjoint de projets.

169. Le sous-programme Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Amérique latine et dans les Caraïbes a coopéré avec diverses organisations nationales, régionales et internationales dans un effort, en particulier, pour renforcer le système d'information mis au point par le sous-programme. Le sous-programme a formé une nouvelle organisation appelée Consortium for Judicial Environmental Information (CONLEX), comprenant le ROLAC, l'UICN, la Commission centraméricaine de l'environnement et du développement, l'Organisation des Etats américains, le Centre mexicain du droit de l'environnement et l'Association latino-américaine pour le droit de l'environnement. Malheureusement, faute de fonds, l'association n'est pas devenue opérationnelle. Le ROLAC doit déployer de nouveaux efforts pour forger des liens avec d'autres institutions apparentées des Nations Unies et d'autres organisations régionales et internationales et obtenir qu'elles collaborent avec le PNUE dans le financement, la mise au point et l'exécution de programmes et projets environnementaux.

170. L'évaluation juge très positifs ces efforts de collaboration du PNUE. Ils permettent au PNUE d'avoir une plus forte influence sur l'agenda mondial de l'environnement, car les collaborateurs et partenaires sont des acteurs mondiaux et régionaux majeurs et le PNUE a ainsi l'occasion d'influencer leurs travaux tout en les sensibilisant davantage aux problèmes d'environnement.

171. Le sous-programme Energie, en revanche, n'a pas suscité beaucoup d'interactions avec des institutions et organismes des Nations Unies comme le PNUD, l'UNESCO, l'ONUDI et le FEM, qui ont des activités impliquant un développement énergétique viable. Il n'a pas non plus interagi avec des agences de coopération bilatérale et des banques de développement pour susciter et promouvoir un soutien des investissements dans les énergies renouvelables. L'évaluation conclut que l'absence de tels liens a fait perdre des occasions au sous-programme Energie. L'un des buts essentiels du sous-programme Energie devrait être d'inciter les dirigeants à incorporer des considérations environnementales, aussi bien que des considérations technologiques et économiques appropriées, dans la planification du secteur énergétique comme d'autres secteurs, comme les soins de santé, l'éducation et le développement industriel. Le sous-programme Energie doit encore forger de tels partenariats avec des institutions nationales, régionales et internationales appropriées pour le développement des technologies, de la formation, de l'élaboration des politiques et des investissements en matière d'énergies renouvelables.

172. L'évaluation est consciente qu'il y a eu de grandes améliorations dans la dotation en effectifs, ainsi que dans la communication et le dialogue entre le sous-programme Energie et le Centre de collaboration en matière d'énergie et d'environnement du PNUE. Cette évolution positive devrait accroître l'efficacité des futures activités du sous-programme.

### 3. Efficacité de la structure et de la gestion

173. Les mécanismes structurels et opérationnels, les arrangements institutionnels et financiers, la coopération entre les sous-programmes et les changements apportés aux structures institutionnelles du PNUE pendant les trois derniers exercices biennaux ont eu des effets divers sur l'efficacité des produits et des résultats.

174. Les trois derniers exercices biennaux ont été caractérisés par des changements structurels rapides au sein du PNUE. L'effet sur l'exécution des programmes du dernier changement opéré, à savoir passer d'une



structure sectorielle à une structure fonctionnelle, est trop récent pour pouvoir être déterminé. L'évaluation a toutefois observé que la gestion et la coordination des projets en cours relevant de la nouvelle structure, mais au point dans le cadre de la précédente, semblaient avoir soulevé des difficultés opérationnelles. Dans le contexte de la structure fonctionnelle, il est déjà évident que les évaluations thématiques deviendront plus difficiles. Beaucoup d'activités qui ont été entreprises à l'époque de la structure précédente n'ont pas bénéficié d'un suivi et ont été délaissées. Beaucoup des recommandations adressées aux sous-programmes Préservation des ressources foncières et Préservation des ressources biologiques dans les précédentes évaluations n'ont pu être appliquées en raison des changements structurels. C'est l'effet secondaire indésirable d'une restructuration permanente qui affecte négativement la bonne exécution des programmes. En outre, beaucoup des leçons tirées de ces évaluations sont perdues parce qu'une grande partie du personnel qui était impliqué dans les activités en question fait désormais autre chose ou a été déplacé.

175. En ce qui concerne la gestion et la coordination, le sous-programme Préservation des ressources biologiques semble avoir mis au point et pratiqué un mécanisme de suivi efficace. Les chefs d'équipe ont joué un rôle de chef de file et de guide dans la gestion et l'exécution des activités de projet groupées par thème. Les réunions organisées régulièrement pour examiner les progrès réalisés dans la gestion des divers projets se sont tenues au niveau du sous-programme où étaient prises les décisions concernant les mesures correctives, l'examen des approches, les extensions et l'inclusion, le report ou la suspension des activités. Il est clair que l'exécution du sous-programme a bénéficié de cette stratégie de gestion.

176. Les sous-programmes Préservation des ressources biologiques et Préservation des ressources foncières ont efficacement bénéficié d'une étroite collaboration interne qui a contribué à leur bonne exécution. La nécessité d'une coopération entre les sous-programmes au sein du PNUE est patente, car les questions transsectorielles doivent être traitées conjointement et les sous-programmes peuvent aussi fournir des apports pertinents à la mise au point des projets, élargissant ainsi leur portée.

177. La fourniture en temps utile d'un financement pour l'exécution du programme de travail et du budget approuvés par le Conseil d'administration a été une contrainte majeure dans les efforts menés pour bien exécuter les sous-programmes. Pendant les exercices biennaux considérés, un certain nombre d'activités approuvées n'ont pu être exécutées en raison de la réduction globale du Fonds pour l'environnement causée par la diminution des contributions volontaires des gouvernements. Entre le début et le milieu des années 90, les gouvernements n'ont pas fourni au PNUE des ressources suffisantes pour lui permettre d'appliquer efficacement le programme de travail approuvé.

178. Ce problème structurel impose souvent des décisions radicales – rééchelonnement, report ou réduction des activités – pour s'adapter aux ressources disponibles. Si les sous-programmes ont souvent fait des efforts substantiels pour s'assurer un financement provenant de ressources extrabudgétaires, il est arrivé souvent qu'ils ne réussissent pas à combler les déficits de financement. Le PNUE reconnaît les incidences d'un changement de la structure de financement et d'une inadéquation récurrente entre programmes approuvés et ressources disponibles, qui représente un problème structurel. Il y a clairement un manque de stabilité financière qui perturbe les activités et bouscule les priorités des sous-programmes. A cet égard, il sera peut-être bon de faire comprendre au Conseil d'administration la nécessité de revoir la structure de financement du PNUE. Les constatations et recommandations de l'étude de gestion sur les fonds d'affectation spéciale et les contributions de contrepartie, dont un résumé est présenté à la section IV du présent rapport d'évaluation annuel, pourrait servir de base à un examen approfondi. D'autres efforts, telle que la mobilisation des ressources proposée pour un programme central intégralement financé, sont des pas dans la bonne direction. De son côté, le Conseil d'administration ne peut se permettre de continuer d'ignorer ce problème chronique qui affecte négativement la capacité du PNUE à exécuter un programme environnemental de qualité.

## B. Evaluations approfondies de projets

### 1. Mesure dans laquelle les produits et résultats escomptés ont été obtenus

179. Les évaluations approfondies ont permis de déterminer qu'environ 75 % des projets évalués sont parvenus à réaliser 85 % de leurs produits et résultats escomptés et environ 10 % ont dépassé cette limite. Dans la présente section, on fera la synthèse, par principaux domaines d'activité, des facteurs qui ont influé

sur l'efficacité de l'exécution des projets. Les résultats obtenus montrent que le PNUE a amélioré l'exécution de ses projets, même si cela s'est fait dans des conditions extrêmement difficiles.

a) Projets d'élaboration des politiques

180. Ces projets ont pour but d'aider les pays à élaborer des instruments politiques. On citera, à titre d'exemple, les projets suivants : élaboration de méthodes permettant de calculer le coût des activités d'atténuation des effets des changements climatiques ; mise en place d'un cadre initial pour évaluer les choix stratégiques d'atténuation à l'échelle régionale, comme cela a été fait notamment pour les pays de la SADC et les pays du Pacte Andin; conception de projets de droit de l'environnement pour les pays d'Afrique et d'Amérique latine ; assistance pour la préparation de stratégies nationales pour la prévention des risques biotechnologiques dans 18 pays ; élaboration et application de politiques, plans et règlements concernant la gestion des ressources marines et côtières en Egypte et au Yémen ; apport d'un appui aux négociations intergouvernementales et à l'application des conventions ; recueil des premières communications nationales au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

181. En règle générale, les produits de l'élaboration des politiques - études, cadres conceptuels, législations en matière d'environnement – servent de base à l'application et au respect des lois. Les évaluations approfondies des projets ont mis en évidence les facteurs qui influent sur le degré d'efficacité des produits de l'élaboration des politiques : la disponibilité de personnel qualifié et de fonds suffisants ; la participation des parties prenantes à l'élaboration des instruments politiques ; la participation des hautes autorités gouvernementales à la planification et au suivi de l'exécution ; une évaluation exacte des besoins réels en matière de politiques à l'échelon national et à l'échelon régional ; la fixation d'un calendrier approprié pour l'exécution des projets, qui doit être établi au stade de la conception du projet.

182. Les évaluations ont démontré que, par le biais de ses activités, le PNUE a apporté un précieux concours à l'élaboration de politiques et de lois qui ont eu un impact décisif sur la gestion de l'environnement. On peut donc considérer que le PNUE mène une action efficace dans ce domaine, permettant de faire front à certains des problèmes écologiques les plus pressants.

b) Constitution de bases de données et diffusion de l'information

183. Des activités d'évaluation et d'information ont également été menées au titre de projets axés sur l'élaboration des politiques et la sensibilisation. Les évaluations sur dossier réalisées pour juger les préparatifs des deux premiers volumes de la série Rapport sur l'avenir de l'environnement mondial (GEO-1 et GEO-2) ont permis d'évaluer ce domaine critique des activités du PNUE.

184. Les produits du GEO, à savoir les rapports d'évaluation GEO-1 et GEO-2, sont les principales publications du PNUE. L'évaluation a mis en relief les points forts des préparatifs du GEO, qui devraient continuer d'améliorer l'efficacité des Rapports sur l'avenir de l'environnement mondial :

a) Les consultations et la concertation ont donné à tous le sentiment de participer à une oeuvre commune, conduisant à la production d'un rapport largement accepté et faisant autorité ;

b) Le rapport a mis en évidence les liens entre une bonne gestion de l'environnement et le développement durable ainsi que le bien-fondé d'une approche sectorielle pour résoudre les problèmes écologiques et instaurer un développement durable à l'échelle régionale comme à l'échelle mondiale ;

c) L'application d'une méthode d'évaluation intégrée et la mise en réseau des institutions nationales, sous-régionales et régionales concernées ont été bénéfiques;

d) Le développement des capacités institutionnelles des centres collaborateurs dans les pays en développement et l'amélioration de la capacité des réseaux à mener des évaluations environnementales ont été un atout ;

e) Les préparatifs du GEO ont favorisé la constitution d'équipes de recherches pluridisciplinaires entre scientifiques ainsi qu'entre responsables politiques à tous les échelons (national, régional, mondial) facilitant l'examen des questions cruciales concernant l'environnement et le développement.

185. L'évaluation permet de conclure que les préparatifs et les rapports GEO ont effectivement permis au PNUE de fournir des évaluations et des informations propres à susciter un consensus politique et à encourager l'action à l'échelon mondial et régional. De surcroît, la préparation du GEO est pour le PNUE un moyen efficace de suivre l'évolution de l'environnement mondial. Pour améliorer encore la qualité et l'efficacité des rapports GEO, le PNUE devrait toutefois s'efforcer :

- a) d'étoffer les effectifs du Bureau central pour améliorer la coordination ;
- b) de faire participer les autres Divisions du PNUE à la préparation du GEO ;
- c) de développer les capacités nationales et régionales, durant la préparation du GEO ;
- d) de définir une stratégie qui permettrait de mieux diffuser le GEO, pour qu'il soit plus largement utilisé, notamment en réexaminant ses coûts et modes de production, ainsi que les circuits de distribution et les moyens d'accès des usagers potentiels.

c) Sensibilisation

186. La sensibilisation est l'un des moyens dont use le PNUE pour influencer l'opinion publique à divers niveaux, de manière à créer des groupes de pression militant pour l'adoption d'une politique et d'une action gouvernementales en faveur de l'environnement. Un projet sur l'utilisation des Systèmes d'information géographique (SIG) dans le domaine de la recherche agricole, coparrainé par le PNUE et le GCRAI, figurait parmi les projets possédant un important volet « sensibilisation », dont l'objet était de promouvoir l'application des SIG à la recherche agricole. Ce volet « sensibilisation », qui ciblait le personnel technique ainsi que les hauts responsables des institutions du GCRAI, avait pour but d'inciter les responsables de ces institutions à investir dans les Systèmes d'information géographique, tant au niveau technique qu'au niveau du personnel, en vue de mettre en place un outil de gestion efficace, de nature à favoriser une compréhension globale des problèmes en fournissant des données géoréférencées sur l'environnement, les ressources naturelles et les questions socio-économiques.

187. La pochette « sensibilisation » produite contenait 43 exemples de diverses applications des Systèmes d'information géographique. Elle s'est avérée un moyen efficace d'informer et d'éduquer les bénéficiaires, en leur apprenant à connaître les divers usages de ces systèmes dans le domaine de la recherche agricole, en vue notamment de promouvoir une agriculture viable sur le plan écologique grâce à une approche intégrée.

188. Le fait que plus de la moitié des institutions du GCRAI ont volontairement créé un consortium pour poursuivre l'action engagée dans le cadre des projets démontre que la pochette « sensibilisation » est effectivement parvenue à convaincre les responsables politiques de l'importance des Systèmes d'information géographique comme outil de planification intégrée pour une agriculture viable. L'engagement ainsi pris par ces institutions prouve l'efficacité des moyens utilisés pour sensibiliser les responsables politiques et les amener à adopter une attitude positive à l'égard du changement.

d) Développement des capacités

189. La plupart des projets évalués comportaient des éléments ou activités de développement des capacités. Certains étaient même exclusivement axés là-dessus. Une analyse des évaluations approfondies nous permet d'aboutir à la conclusion que, dans l'ensemble, environ 85 % des activités de développement des capacités ont été exécutées avec succès dans les délais prévus. Dans certains pays, les capacités mises en place dans le cadre des projets ont déjà servi à définir des politiques et des mesures concrètes dans différents domaines, connexes ou non, comme par exemple l'élaboration de mesures d'atténuation des changements climatiques. Comme noté précédemment dans l'analyse des évaluations des sous-programmes, dans environ

80 % des cas, une procédure de suivi est nécessaire pour déterminer leur application sur leur terrain, et donc leur impact.

190. Les activités de développement des capacités ont été les suivantes : formation individuelle à différents aspects du droit de l'environnement et de son application (élaboration et application des lois, recherches et diffusion) ; formation aux méthodes d'évaluation et à l'établissement de cadres de référence ; aspects scientifiques et techniques de la compréhension des problèmes environnementaux et de leur solution. Dans tous ces domaines, l'évaluation a permis d'affirmer que les activités de développement des capacités du PNUE ont aidé beaucoup de pays à se doter d'une « masse critique minimale » de personnel compétent dans différents domaines touchant à l'environnement. Toutefois, pour plus d'efficacité et de longévité, il faudra prendre en compte les aspects suivants du développement des capacités :

- a) Le PNUE devrait poser des critères généraux pour sélectionner les participants et suivre leurs activités après la fin du stage de formation. Ce suivi pourrait avoir lieu par correspondance ou par messagerie électronique pour ne pas entraîner de grosses dépenses ;
- b) Il faudrait offrir un stage de suivi ou un programme de perfectionnement pour permettre aux participants d'améliorer régulièrement leurs connaissances et leur performance ;
- c) Il faudrait faire appel dans la mesure du possible à des experts de la région, ceux-ci étant davantage susceptibles d'être mieux familiarisés avec le contexte écologique et les conditions socio-économiques de la région ;
- d) Il faudrait privilégier, chaque fois que possible, pour des raisons techniques, la réalisation d'études de cas pour assurer la pertinence et le caractère pratique des activités entreprises ;
- e) Il faudrait revoir périodiquement les méthodes et directives proposées ainsi que les modules de formation, en tenant compte de l'expérience acquise et de la diversité des contextes régionaux.

191. Les évaluations approfondies des projets ont fait ressortir un autre point important, à savoir que le développement des capacités des institutions régionales compétentes s'avère, à long terme, le moyen le plus efficace et le plus économique de permettre à chaque région de développer ses propres capacités. A l'avenir, le PNUE devrait donc revoir sérieusement l'efficacité de son approche et de ses méthodes dans le domaine du développement des capacités. L'étude de suivi sur le développement des capacités en 2001 devrait fournir de solides éléments pour une nouvelle stratégie.

## 2. Ampleur de la collaboration avec d'autres partenaires

192. Les évaluations approfondies ont montré pour la plupart que les projets ont fait appel à la collaboration de partenaires (organisations non gouvernementales nationales et internationales, institutions nationales et régionales, et organismes des Nations Unies). Cette collaboration a notamment porté sur les aspects suivants : plaidoyer et sensibilisation, élaboration de projets, cofinancement, exécution conjointe de projets, évaluation et diffusion de l'information, développement des capacités.

193. Les évaluations ont dans l'ensemble révélé que l'efficacité des projets pourrait être encore améliorée si, par exemple, les rôles respectifs des différents partenaires étaient mieux définis pour éviter tout retard dans la prise des décisions importantes, retards qui se produisent parfois par suite de chevauchements dans les responsabilités respectives.

194. Dans l'ensemble, l'évaluation reconnaît que le PNUE exploite efficacement la collaboration pour poursuivre son mandat et sa mission à l'échelon régional et à l'échelon mondial.

## 3. Efficacité de la structure et de la gestion

195. Bon nombre des projets qui ont abouti aux résultats escomptés ont adopté à l'échelon national une structure hiérarchisée à chaque étape – élaboration, exécution, suivi et évaluation.

196. On a constaté, toutefois, que l'efficacité de la structure qui influe sur l'exécution du projet varie considérablement d'un projet à l'autre et selon les pays. On peut toutefois discerner les tendances suivantes :

- a) Les structures internes et nationales n'avaient pas l'appui d'une communauté professionnelle locale (scientifique, juridique, économique, etc.) ayant suffisamment de maturité ;
- b) Les structures internes étaient mal définies ;
- c) Les problèmes écologiques étaient généralement méconnus et la nécessité d'en atténuer les effets était mal comprise ;
- d) Des retards ont été constatés au commencement des projets en raison de la lourdeur des procédures bureaucratiques ;
- e) Des problèmes politiques résultant de l'instabilité au niveau gouvernemental se sont présentés ;
- f) La collaboration des organes gouvernementaux, hormis celle des points focaux, était parfois difficile à obtenir, s'agissant de la communication des renseignements nécessaires à l'élaboration de politiques et stratégies dans le cadre d'approches pluridisciplinaires ou intégrées.

197. Pour remédier aux problèmes mis en évidence par les évaluations, il est recommandé d'apporter les améliorations suivantes :

- a) Améliorer le soutien que les organismes collaborateurs nationaux apportent à la mise en oeuvre des projets, en engageant des consultants ressortissant des pays concernés ;
- b) Suivre les progrès de la mise en oeuvre des projets ;
- c) Entreprendre, dès la conception des projets, une évaluation soigneuse des aptitudes et du sens des responsabilités des organes gouvernementaux, de manière à fixer un calendrier réaliste pour l'exécution des projets et l'obtention des produits ;
- d) Définir clairement les rôles respectifs des divers éléments composant la structure nationale chargée de l'exécution des projets, en assignant à chacun un mandat bien précis et en fixant un calendrier pour l'obtention des produits.

### C. Fiches d'auto-évaluation

198. Dans les paragraphes qui suivent, on analysera les paramètres qui servent à mesurer l'efficacité des projets (date de démarrage et d'achèvement des projets et utilisation des fonds). On analysera également les causes des retards et des écarts par rapport au budget fixé, en se fondant sur les fiches d'auto-évaluation. Les auto-évaluations sont considérées par beaucoup comme subjectives. Le PNUE estime néanmoins qu'elles sont importantes dans la mesure où elles donnent aux responsables de l'exécution des projets l'occasion de réfléchir à leurs propres activités et donc d'évaluer leur performance au regard des résultats attendus.

#### 1. Commencement et achèvement des projets

199. Sur les projets qui ont donné lieu à l'établissement d'une fiche d'auto-évaluation, 22,4 % étaient antérieurs à 1994, 30,3% ont démarré entre 1995 et 1997, 38,1 % en 1998 et 9,2 % en 1999 (Figure III). Les projets qui ont été prolongés étaient, pour la plupart, des projets de longue portée dont les activités ont été développées ou au contraire comprimées en fonction des fonds disponibles.

Figure III : Date de démarrage des projets

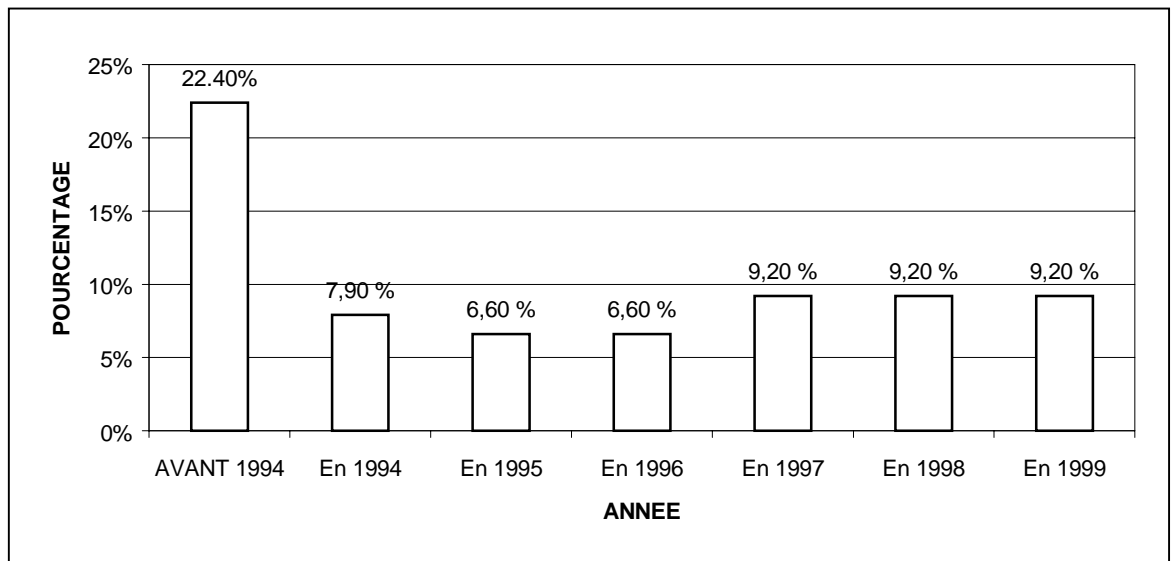
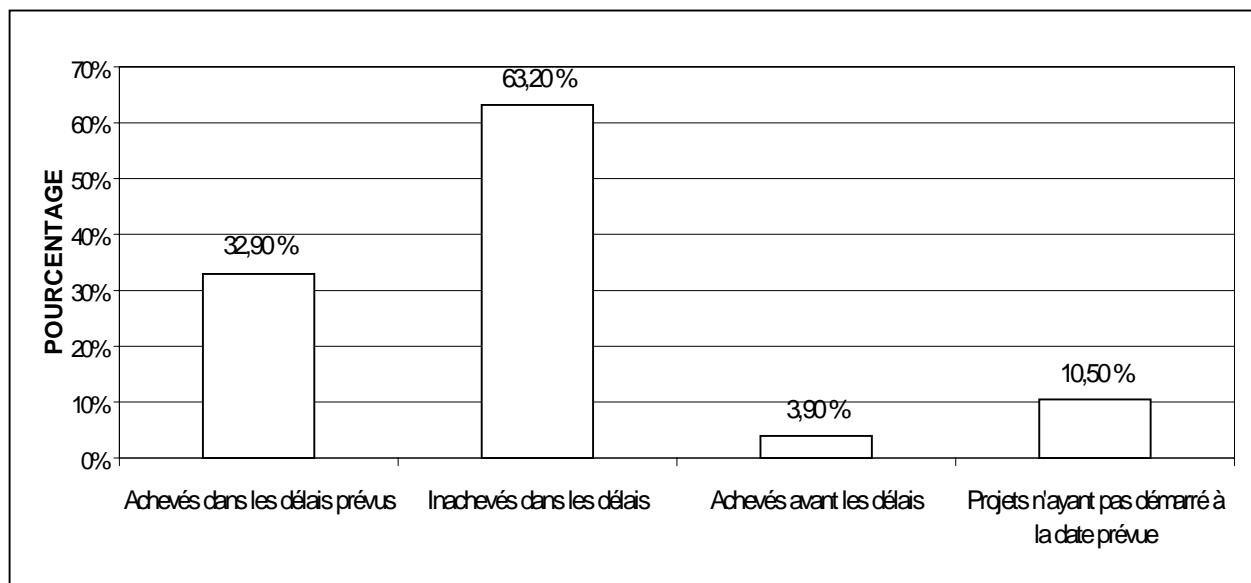


Figure IV: Achèvement des projets

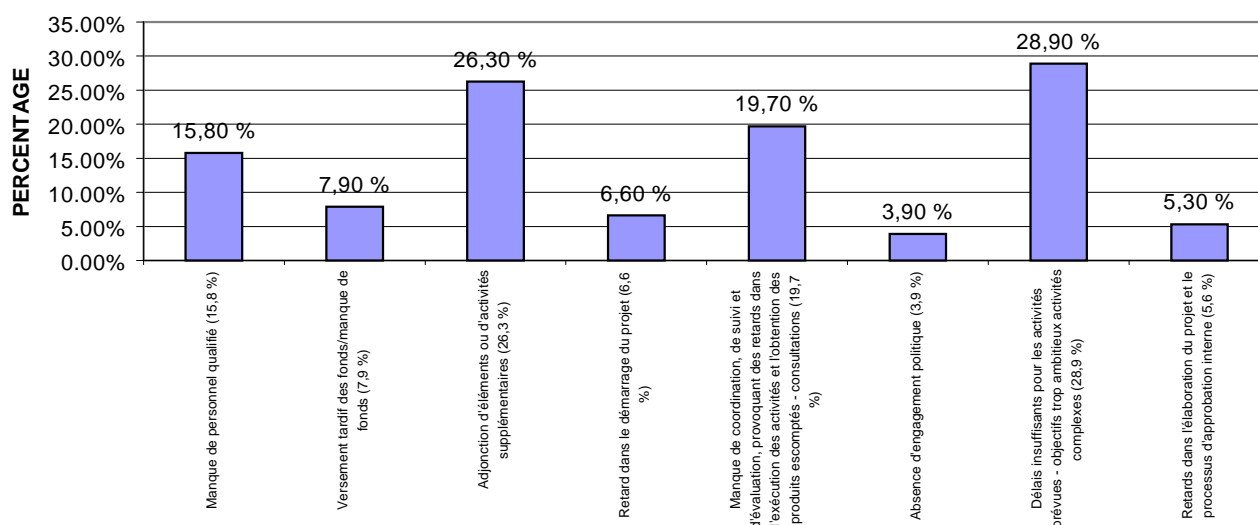


200. La durée des projets est allée de 5 à 96 mois (sauf pour le Bulletin régional trimestriel sur la faune et la flore sauvages, qui s'est échelonné d'août 1982 à 1993). En 1999, 32,9 % des projets ont été achevés dans les délais impartis, contre 25 % en 1998 (Figure IV). Ceci représente une amélioration considérable (près de 50 %) par rapport à 1998, bien que les projets en cours représentent encore 26,3 % du total des projets pour lesquels une fiche d'auto-évaluation a été présentée, et ceux qui ont été achevés mais non clôturés 23,7 % de ce total (Figure V).

Figure V : Etat d'avancement des projets selon les fiches d'auto-évaluation



Figure V : Causes de retard dans l'achèvement des projets



201. On constate que 63,2 % des projets n'étaient pas achevés à la date prévue, 3,9 % achevés avant la date prévue, et 10,5 % commencés en retard. Les raisons le plus souvent invoquées à l'appui de ces retards et divergences sont indiquées à la Figure VI.

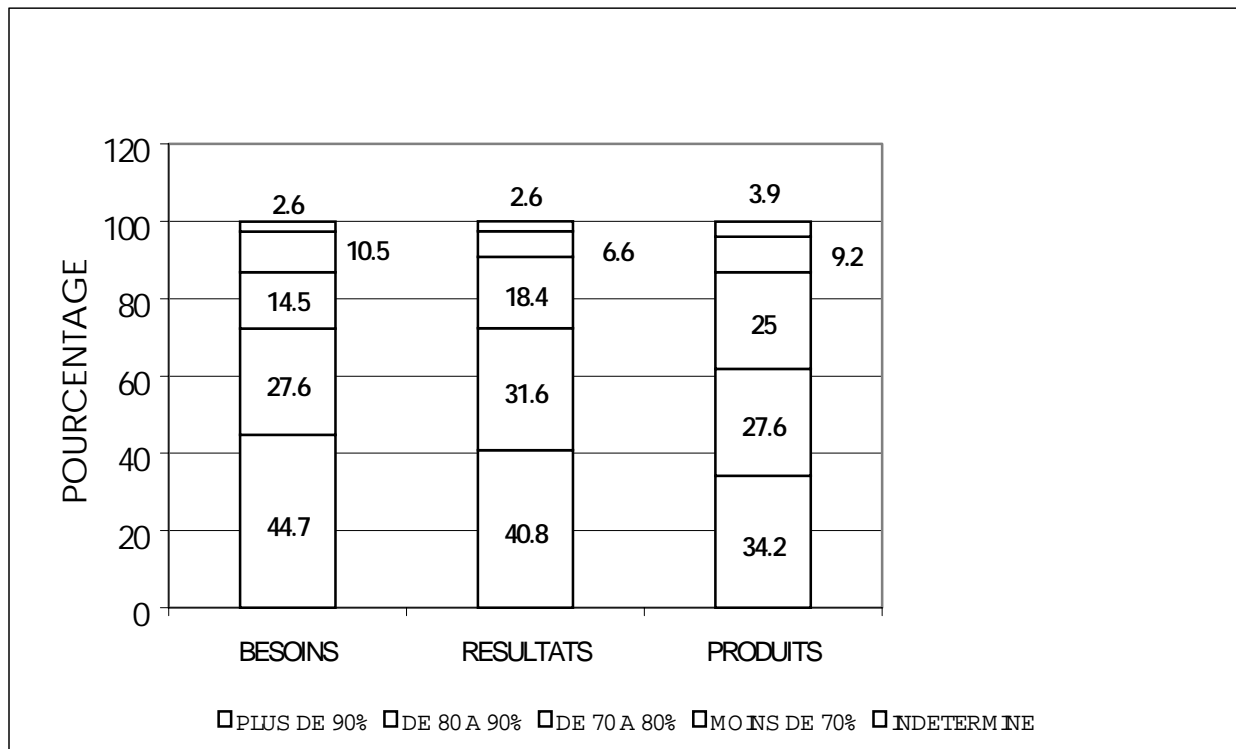
202. Il ressort des fiches d'auto-évaluation que les retards dans l'achèvement des projets sont largement imputables à des défauts au niveau de la conception des projets, au manque de coordination et à une mauvaise gestion. Dans 55,2 % des cas, la conception même des projets est à mettre en cause (adjonction d'éléments ou d'activités en cours de projet ; délais insuffisants pour les activités prévues, objectifs trop ambitieux et activités trop complexes). Dans les autres cas, il faut blâmer les insuffisances au niveau de la coordination et de la gestion. Tous ces problèmes se trouvent également mentionnés dans les évaluations des sous-programmes et dans les évaluations approfondies, ce qui signifie donc que la Direction du PNUE doit se pencher sérieusement sur ces problèmes.

203. Les défauts de conception au niveau des projets ont déjà été mentionnés dans les précédents rapports d'évaluation annuels. Il faudrait y remédier en améliorant les programmes de formation du personnel. Il faudrait aussi être beaucoup plus rigoureux au stade de l'examen et de l'approbation des projets. Il ne devrait pas être très difficile de remédier à ces insuffisances; il suffit que la Direction du PNUE prenne concrètement les mesures pratiques qui s'imposent.

204. Si l'on considère l'ensemble des projets achevés (clos ou non), qui représentent 73,7 % du nombre total de projets (Figure V), on constate que 80 % d'entre eux ont donné plus de 70 % des résultats et produits escomptés, répondant ainsi aux besoins (Figure VII).



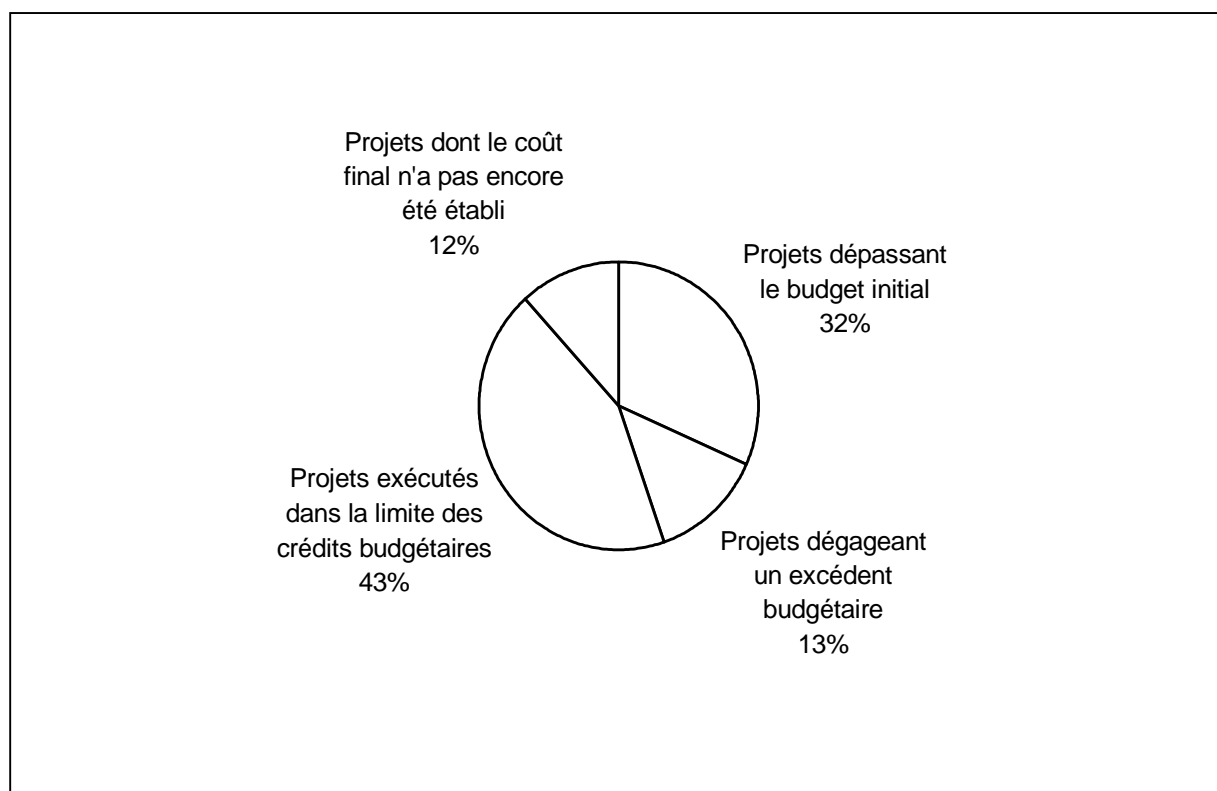
Figure VII : Degré d'exécution des projets



## 2. Utilisation des fonds

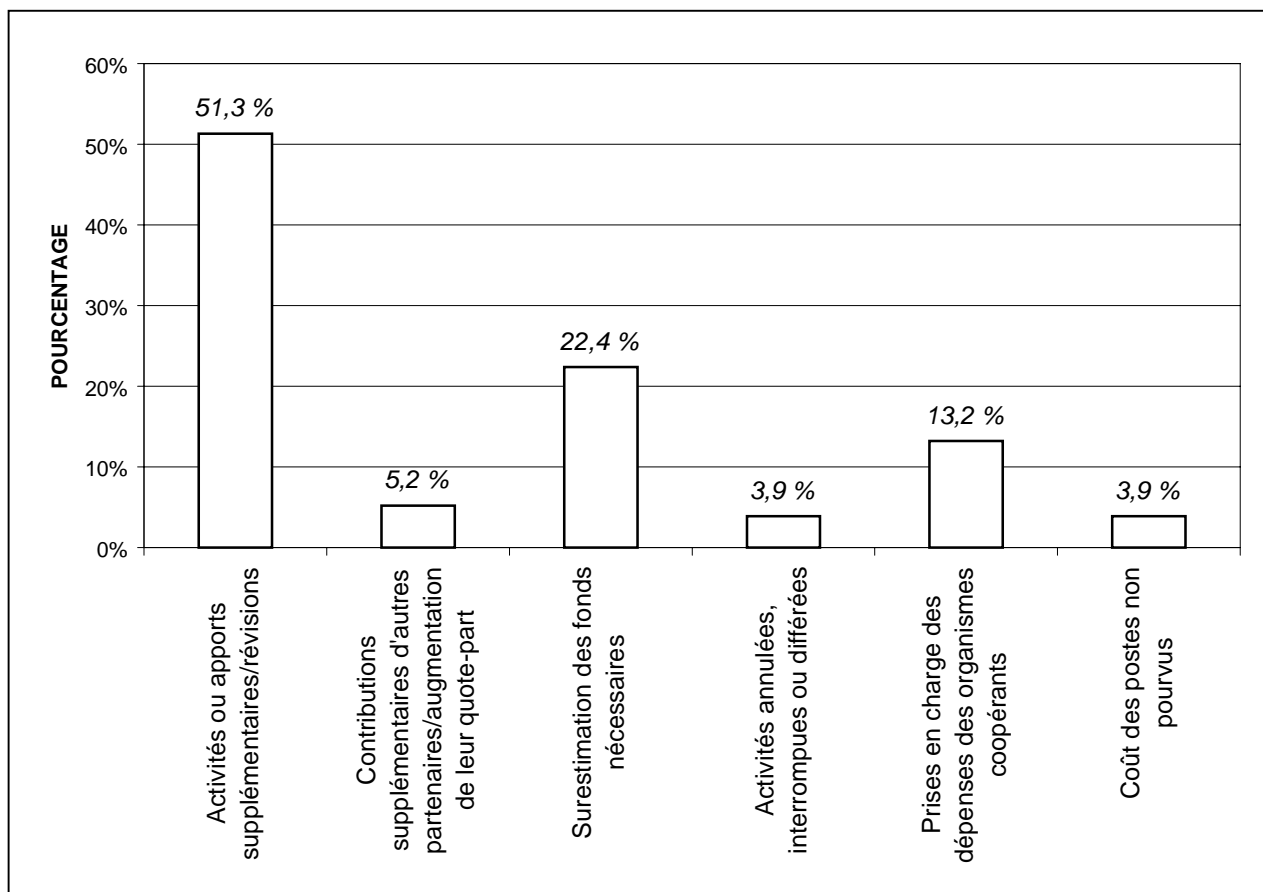
205. On considérera ici la performance financière des projets achevés et clôturés, qui représentent 50 % de ceux pour lesquels des fiches d'auto-évaluation ont été présentées (Figure V). Sur le total des projets achevés et clôturés, 43 % ont été exécutés sans dépassement de crédits, 13 % ont dégagé un excédent budgétaire tandis que 32 % n'ont été achevés qu'à l'aide d'un dépassement de crédits (Figure VIII). Les dépenses au titre des projets ne devraient pas dépasser les crédits alloués. C'est là un problème qu'il faut résoudre, dans la mesure où, de surcroît, il amène les vérificateurs extérieurs des comptes à s'interroger. La Direction doit insister pour qu'il n'y ait aucun dépassement de crédits. Tout écart par rapport au budget approuvé devrait être expressément autorisé par la Direction, apparaître clairement dans les budgets révisés et s'accompagner d'explications satisfaisantes dans les fiches d'auto-évaluation.

Figure VIII : Utilisation des fonds



206. D'après les fiches d'évaluation, les écarts dans l'utilisation des fonds s'expliqueraient essentiellement par des défauts au niveau de la conception des projets (menant par exemple à l'ajout d'activités nouvelles alors que le projet est en cours), une surestimation ou une sous-estimation des fonds nécessaires, et l'annulation, l'interruption ou l'ajournement d'activités par suite de circonstances imprévues (Figure IX).

Figure IX: Causes des écarts observés dans l'utilisation des fonds



207. L'analyse des raisons invoquées (Figure IX) montre qu'il faudrait faire preuve d'une plus grande rigueur au stade de l'élaboration des projets. Des écarts de l'ampleur constatée montrent que de graves défauts au niveau de la conception des projets empêchent une bonne gestion des fonds. Comme indiqué précédemment, depuis 1995 des déficiences au niveau de la conception des programmes et des projets ont été signalées dans les évaluations successives. Il semblerait donc que la Direction du PNUE ne soit pas vraiment résolue à y remédier efficacement.

## VII. IMPACT

208. Au niveau le plus élevé, on mesure l'impact des sous-programmes ou projets en déterminant dans quelle mesure leur mise en oeuvre a permis de modifier l'environnement. Au niveau inférieur, on mesure l'impact des activités en déterminant dans quelle mesure elles ont influé sur les politiques, stratégies et autres activités des organismes coopérants, des gouvernements et des partenaires. Une activité de suivi incluant, entre autres, l'opinion des bénéficiaires permet généralement de s'assurer que les changements souhaités sont bien intervenus.

### A. Evaluations de sous-programmes

209. Les évaluations montrent que, grâce au rôle de catalyseur joué par le PNUE, les résultats et produits des sous-programmes évalués ont contribué à mobiliser une action en faveur d'une amélioration de la qualité de l'environnement. Les activités et produits du PNUE, en particulier dans le cadre des sous-programmes «Préservation des ressources foncières» et «Préservation des ressources biologiques» ont beaucoup fait pour inciter les gouvernements et les organismes internationaux à définir et à adopter une politique en matière d'environnement. L'évaluation n'a cependant pas permis de déterminer avec

exactitude l'impact de chaque activité ou de chaque produit, faute de renseignements précis à cet effet et faute d'un suivi systématique. S'agissant du suivi, l'expérience montre que les sous-programmes donnent rarement lieu à des efforts de suivi sérieux, sauf en de rares occasions où quelques responsables de programme ont demandé aux bénéficiaires de remplir un questionnaire concernant le programme ou le projet achevé. Quant à ces questionnaires, il ne sont généralement pas remplis complètement, de sorte qu'il est difficile d'en tirer des conclusions probantes permettant de déterminer l'impact réel d'un programme ou d'un projet particulier.

210. Pour déterminer l'impact d'activités, de produits et de résultats, le PNUE se contente généralement de voir si le programme concerné a contribué, en tout ou en partie, à provoquer des changements de politique qui ont permis de résoudre certains problèmes écologiques à l'échelon national, régional ou mondial. Cela dit, il n'est guère aisé pour le PNUE d'évaluer un impact avec certitude car, dans la plupart des cas, les effets escomptés ne peuvent être déterminés de manière réaliste qu'à long terme, et non à court terme, et en tout cas jamais pendant la durée d'exécution des sous-programmes ou projets. Par ailleurs, on ne saurait attribuer la totalité des changements survenus dans l'environnement aux activités du PNUE.

211. C'est pourquoi on se contentera ici de dégager les tendances qui permettent d'affirmer que certaines activités ont bel et bien eu un impact, mesurable d'une manière plus réaliste, sur l'évolution des politiques nationales, régionales et internationales. On trouvera ci-dessous une synthèse des conclusions des mesures d'impact portant sur les éléments suivants : Développement des capacités; évaluation, bases de données et diffusion de l'information ; activités et produits de l'élaboration des politiques.

#### 1. Développement des capacités (programmes de formation, ateliers, réunions, conférences)

212. Les sous-programmes évalués comportaient d'importantes activités de développement des capacités, nationales et régionales. Ces activités ont apparemment donné des résultats positifs. Ainsi, l'évaluation a permis d'affirmer avec certitude que la formation offerte aux participants d'Amérique latine et d'Asie, (définition de cadres conceptuels et élaboration de politiques pour une gestion intégrée des écosystèmes des terres arides) leur a permis d'améliorer leur aptitude à formuler un diagnostic, et à définir et appliquer des politiques et des programmes d'action visant la mise en valeur et la gestion durable des ressources des terres arides. Les activités de développement des capacités offertes par le PNUE présentent généralement les caractéristiques suivantes :

- a) La formation est offerte à des stagiaires désignés par les gouvernements. Il n'est donc nullement garanti que ces stagiaires resteront en poste pour exploiter la formation qu'ils viennent d'acquérir;
- b) Le développement des capacités se fait rarement au sein d'institutions;
- c) Le suivi est trop rudimentaire pour permettre de déterminer l'impact de la formation en général, ou de certaines activités bien précises en particulier, de sorte qu'il est impossible de déterminer quelles seraient les méthodes de formation les plus appropriées et les plus propres à produire les effets désirés ;
- d) Il est rare que le PNUE noue des liens de coopération et des alliances stratégiques avec des institutions régionales et sous-régionales réputées, en particulier en Afrique, alors que ces institutions pourraient aider le PNUE à développer les capacités régionales et sous-régionales pour résoudre définitivement les problèmes écologiques.

213. Le PNUE devrait remédier aux problèmes énumérés ci-dessus pour améliorer de manière soutenue le soutien qu'il apporte au développement des capacités, en particulier dans les pays en développement et dans les pays à économie en transition. Le PNUE devrait aussi s'efforcer de trouver la bonne méthode pour ses activités de développement des capacités, en s'inspirant des enseignements tirés de l'expérience, positive ou négative, acquise au fil des ans dans ce domaine. Ce «code déontologique», inspiré de la réalité, comme recommandé dans la section précédente, pourrait servir de guide aux futurs travaux du PNUE dans le domaine du développement des capacités, tout en conservant sa souplesse. Il pourrait aussi

être amélioré continuellement à la lumière des conclusions résultant du suivi, qui devraient être intégrées à la conception des projets.

## 2. Evaluation, constitution de bases de données et diffusion de l'information

214. L'évaluation a permis d'établir que les produits (évaluations, méthodologies et bases de données) sont exploités à divers degrés par les gouvernements, les organisations non gouvernementales et les autres intéressés. Il n'a toutefois pas été possible d'évaluer leurs applications précises parce qu'aucun suivi, ou très peu, a été effectué à l'issue des sous-programmes pour déterminer dans quelle mesure les produits obtenus ont fait l'objet d'applications pratiques.

215. Le PNUE attache une grande importance à l'évaluation, à la constitution de bases de données et à l'information sur les problèmes écologiques actuels et nouveaux. Information et connaissances sont les outils dont se sert le PNUE pour mener à bien son mandat. Quelques-uns des produits des sous-programmes «Préservation des ressources biologiques» et «Préservation des ressources foncières» méritent d'être ici mentionnés :

a) Le Registre international sur la prévention des risques biotechnologiques du PNUE, que l'on peut consulter sur le site World Wide Web de l'Internet. Ce registre, qui assure l'échange d'informations entre les divers Centres nationaux chargés de la sécurité biologique, devrait faciliter aussi l'échange d'informations de caractère général sur la recherche génétique utiles pour les évaluations des risques et la gestion des risques ;

b) Les activités de développement des capacités de gestion des données sur la diversité biologique, menées conjointement par le PNUE et par le Centre mondial de surveillance de la conservation de la nature (CMSC), permettent de recueillir des données utiles pour aider les autorités nationales à définir une stratégie en matière de diversité biologique et planifier les activités visant à en assurer la conservation et l'utilisation durable ;

c) Le sous-programme «Préservation des ressources foncières» a également permis de définir des objectifs et indicateurs d'impact de la désertification visant à surveiller, étudier et évaluer les causes, l'ampleur et les effets de la dégradation des terres arides ; c'est dans le cadre de ce sous-programme qu'a été publiée la deuxième édition de l'Atlas mondial de la désertification.

216. Il ressort des conclusions de toutes les évaluations menées que l'impact des produits dépend des paramètres suivants :

- a) L'étendue de leur diffusion auprès des groupes cibles ;
- b) La mesure dans laquelle ils sont exploités ;
- c) L'actualisation périodique des évaluations et des bases de données;
- d) La commodité et la facilité d'accès des moyens de diffusion.

217. Certaines des parties intéressées, en particulier dans les pays en développement, n'ont pas facilement accès à l'information disponible et n'ont pas non plus les compétences qui leur permettraient de l'exploiter. Les techniques informatiques et l'Internet ne sont pas présents partout dans les pays en développement. L'insuffisance de cette infrastructure porteuse de connaissances et les compétences limitées des institutions concernées font que les bases de données et les évaluations disponibles n'ont pas, dans ces pays, l'impact positif qu'elles devraient avoir.

## 3. Elaboration de politiques – activités et produits : conventions, initiatives spéciales, plans d'action nationaux et cadre des études nationales

218. L'adoption de la Convention sur la diversité biologique et l'adoption de la Convention sur la lutte contre la désertification ont mobilisé l'action en faveur d'une solution aux problèmes environnementaux concernés. Ces conventions ont permis de dégager un consensus international qui a permis d'engager une action directe visant spécifiquement à aborder certains problèmes écologiques bien précis à différents échelons – national, régional et mondial. Le rôle joué par le PNUE lors des négociations qui ont mené à

l'adoption de ces conventions et le soutien qu'il a apporté ensuite à l'application de leurs dispositions l'a amené à jouer un rôle de premier plan sur la scène internationale.

219. Le PNUE a aussi mis au point certains procédés, en particulier l'élaboration de Plans d'action nationaux et d'études et monographies nationales, pour aider les pays à définir de manière systématique leur politique nationale, en se conformant aux dispositions des conventions pertinentes. C'est ainsi que des Plans d'action nationaux pour lutter contre la désertification ont été lancés et que des projets prioritaires ont été mis en place dans 11 pays d'Asie, d'Europe et d'Amérique latine. Le programme «Préservation des ressources biologiques » a aussi aidé les pays à réaliser des études nationales sur la diversité biologique qui leur ont permis de rassembler des informations sur la situation et l'évolution des espèces, le matériel génétique et les écosystèmes, les modes actuels de conservation et d'exploitation des ressources biologiques, ainsi que les coûts et avantages monétaires et non monétaires.

220. Toutes ces activités aident le PNUE à mobiliser l'action collective en vue d'un consensus politique. L'impact de ces activités ne peut toutefois être confirmé que lorsque les instruments politiques sont appliqués sur le terrain. Dans le cas des Plans d'action nationaux pour lutter contre la désertification, par exemple, il semble que très peu de pays aient fait les efforts nécessaires pour donner effet aux Plans que le PNUE a aidé à mettre en place. Il en est de même des pays qui ont réalisé des études sur la diversité biologique.

221. Pour connaître l'incidence véritable des instruments et cadres politiques mis en place, il faudrait engager des activités de suivi qui permettraient d'en évaluer le taux d'application. En l'absence de suivi, l'évaluation n'a pu déterminer avec exactitude dans quelle mesure les activités et produits au titre des sous-programmes ont été utiles et ont eu l'effet attendu. Il importe cependant de continuer d'élaborer d'autres instruments, en coopération avec les institutions nationales et régionales, car ceci contribue à la prise de conscience et au développement des capacités chez les responsables de l'élaboration des politiques.

#### B. Evaluations approfondies

222. Les évaluations approfondies de l'impact des activités et produits au titre des projets ont abouti aux mêmes conclusions que les évaluations des sous-programmes. Les évaluations approfondies se sont, elles aussi, heurtées à des difficultés parce que les descriptifs de projets comportent rarement un système de suivi et d'évaluation qui permettrait d'en mesurer l'impact. Les informations suivantes en particulier font défaut :

- a) Des informations sur l'impact des produits du projet ;
- b) La mesure de l'état d'application des instruments politiques, à l'échelon national ou régional, selon le cas ;
- c) Des activités de suivi, qui permettraient d'évaluer l'impact de chaque projet sur les problèmes environnementaux considérés.

223. Malgré ces difficultés, les résultats et produits des projets ont développé l'aptitude des gouvernements à élaborer des politiques environnementales, même si c'est de manière empirique. Dans les paragraphes qui suivent, le rapport d'évaluation donne une idée de l'impact des projets sur :

- a) La politique suivie par les bénéficiaires du projet ;
- b) Les institutions régionales ;
- c) Les pays donateurs et les organismes de financement multilatéral.

##### 1. Impact sur les politiques des gouvernements bénéficiaires

224. Il est clair que l'impact des résultats et produits de la majorité des projets n'apparaît pas immédiatement et que, même lorsqu'il se concrétise, il n'est pas nécessairement facile à mesurer et évaluer. Sur le total des projets évalués, 90 % ont pour but d'aider les gouvernements à définir la politique à suivre.

La démarche est la suivante : étudier le problème environnemental qui servira de base à l'élaboration des politiques ; formuler des plans d'action ; élaborer une législation en matière d'environnement ; appliquer les dispositions des conventions pertinentes. Les évaluations approfondies ont établi que 85 % des projets ont permis aux gouvernements qui en ont bénéficié de mieux comprendre la dimension locale de certains problèmes écologiques, de définir les données de référence qui serviront de base à l'élaboration des politiques, et d'ébaucher des plans-cadres pour mettre en oeuvre la politique adoptée.

225. Dans l'ensemble, les évaluations approfondies permettent d'affirmer que les projets du PNUE ont aidé les gouvernements à améliorer leur aptitude à élaborer une politique environnementale, à mettre en place des mécanismes réglementaires et d'application, et à faire appliquer les dispositions des conventions sur l'environnement.

226. Ainsi, le projet conjoint PNUE/PNUD/Pays-Bas sur le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière en Afrique a aidé sept pays africains (Burkina Faso, Kenya, Mali, Mozambique, Tanzanie, Sao Tomé-et-Principe et Ouganda) à rédiger un avant-projet de 48 instruments juridiques, dont certains sont déjà entrés en vigueur, des lois-cadres ; des décrets et règlements concernant diverses questions touchant l'environnement (audits d'environnement, délits contre l'environnement, transit de déchets toxiques, création de zones protégées, prévention de la pollution des mers et des côtes, réglementation applicable aux chlorofluorocarbones, normes de qualité de l'eau et réglementation concernant les études d'impact). Ces activités nationales, reposant essentiellement sur une technique d'apprentissage sur le tas, ont permis de développer les compétences des juges, juristes, avocats, fonctionnaires nationaux et autres techniciens dans le domaine du droit et de la gestion de l'environnement.

227. De même, le projet pilote PNUE/FEM de développement des capacités dans le domaine de la prévention des risques biotechnologiques a aidé 18 pays d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'Asie à mettre en place des cadres nationaux pour la prévention des risques biotechnologiques. Plusieurs de ces pays ont déjà adopté ou prévu de nouvelles lois visant à réglementer l'utilisation des organismes vivants modifiés, reposant sur les cadres nationaux pour la prévention des risques biotechnologiques mis en place dans le cadre du projet pilote.

228. L'évaluation n'a toutefois pas pu déterminer combien de ces projets de loi ont fait l'objet d'un décret d'application, ni dans quelle mesure les études sur la diversité biologique et les plans-cadres ont été suivis d'effet après l'achèvement des projets. Le PNUE devrait donc incorporer dans ses descriptifs de projet des activités de suivi qui permettraient d'évaluer et de mesurer l'impact des activités entreprises sur l'élaboration et l'application des politiques définies par les gouvernements bénéficiaires, dans un certain délai suivant l'achèvement du projet.

## 2. Impact sur les institutions régionales

229. Il est évident que le PNUE ne saurait être omniprésent à l'échelle régionale et traiter la totalité des problèmes écologiques. Conscient de ses limites, le PNUE a délibérément choisi de jouer le rôle de catalyseur, suscitant une prise de conscience à l'égard des problèmes écologiques, favorisant l'émergence de consensus politiques et encourageant le lancement d'une action en faveur de l'environnement. En menant cette stratégie, le PNUE s'acquitte de son mandat en donnant aux gouvernements, aux organisations et au public les moyens de faire face aux problèmes écologiques. Il reste cependant encore beaucoup à faire, en particulier dans les pays en développement, pour renforcer les institutions régionales spécialisées, notamment dans les domaines suivants : participation des centres collaborateurs à la préparation du GEO, harmonisation des politiques régionales en matière de diversité biologique, désertification, gestion rationnelle des déchets dangereux, gestion intégrée des zones côtières, droit de l'environnement. Pour soutenir efficacement les efforts déployés par les gouvernements pour prévenir et gérer les problèmes écologiques, il est indispensable de mettre en place des institutions régionales compétentes capables d'aider vraiment les gouvernements de la région à faciliter le transfert de technologies, mettre en place des politiques adéquates et élaborer une législation appropriée dans le cadre d'une stratégie régionale.

230. Le Centre de formation régional de la Convention de Bâle pour l'Europe de l'Est et l'Europe centrale, situé à Bratislava, s'est ainsi avéré utile pour l'application des dispositions de la Convention de Bâle à l'échelle régionale. L'évaluation a permis d'établir que ce centre a aidé les Etats Parties de la région à

mettre en commun leurs expériences et leurs connaissances et à définir des politiques nationales harmonisées pour donner effet à la Convention de Bâle.

### 3. Impact sur les pays donateurs et les organisations multilatérales

231. L'impact des projets du PNUE peut aussi se mesurer à l'influence qu'ils exercent sur la politique des pays donateurs et des organismes de financement multilatéral, et plus concrètement par le soutien qu'ils apportent aux activités du PNUE. Dans l'ensemble, on constate que le PNUE a bénéficié, depuis sa création, d'un financement sans cesse croissant, ce qui démontre qu'il est parvenu, grâce à ses efforts et à ses activités, à faire admettre par consensus qu'il faudrait une action soutenue et concertée pour prévenir et gérer les problèmes écologiques à l'échelon national, régional et mondial.

232. La contribution financière que le PNUE reçoit par l'intermédiaire du Fonds pour l'environnement mondial pour des activités environnementales est minime comparée à la contribution qu'il reçoit des Fonds d'affectation spéciale, des contributions des contrepartie et des organismes des Nations Unies et autres organismes collaborateurs. Le PNUE est surtout concerné par le côté théorique des projets (conceptualisation, conception, coordination, élaboration de directives et de méthodologies).

233. L'évolution des contributions au PNUE montre qu'un plus grand nombre de pays, d'organismes de financement multilatéral et d'organismes collaborateurs n'éprouvent aucune réticence à verser des fonds au PNUE, étant confiants que celui-ci sera en mesure de coordonner ou d'exécuter des activités au profit de l'environnement.

### C. Fiches d'auto-évaluation

234. Comme indiqué dans les sections qui précèdent, les fiches d'auto-évaluation ont aussi révélé que les projets ont eu un impact positif à divers égards. Ils ont permis de développer le rôle du PNUE en tant qu'autorité environnementale au sein du système des Nations Unies, de développer les capacités des gouvernements et des institutions nationales pour qu'elles soient en mesure de traiter des problèmes écologiques, de mobiliser l'action des organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales, en particulier des organisations non gouvernementales, pour appuyer le programme du PNUE en matière d'environnement à l'échelon national, régional et mondial ; et aussi d'inciter les pays donateurs, les organisations régionales intergouvernementales et multilatérales à engager des ressources pour financer des programmes et des projets dans le domaine de l'environnement. On trouvera ci-après un bilan de l'impact positif des activités et produits des projets mis en évidence par les fiches d'évaluation.

#### 1. Impact sur le rôle du Programme des Nations Unies pour l'environnement

235. Le rôle du PNUE durant la période considérée s'est développé de la manière suivante :

a) Les projets régionaux ont fourni l'occasion d'intensifier la collaboration entre les gouvernements et les institutions et ont permis au PNUE d'affirmer sa présence régionale pour ce qui touche les politiques environnementales ;

b) Les activités interinstitutions menées par le PNUE ont été développées ;

c) Certains projets ont permis de relever les lacunes dans le domaine des connaissances et donc d'indiquer les domaines dans lesquels il faudrait entreprendre des recherches plus poussées ;

d) Le rôle du PNUE en tant qu'autorité mondiale en matière d'environnement s'est affirmé, ce rôle consistant à définir le programme mondial en matière d'environnement, à encourager une application cohérente des politiques environnementales et à plaider pour la sauvegarde de l'environnement planétaire ;

e) Le PNUE a acquis une plus grande visibilité, notamment par suite de la mise en oeuvre de la nouvelle stratégie en matière de médias et de communications mise en place par le Groupe de la communication et de l'information;



f) L'échange d'informations avec les gouvernements, les organisations non gouvernementales et le secteur privé a été grandement facilité, ce qui a permis au PNUE de faire connaître ses priorités et d'appeler l'attention sur les problèmes les plus urgents touchant l'environnement de la planète.

## 2. Impact sur les gouvernements et les institutions nationales

236. Les gouvernements et les institutions nationales ont bénéficié des projets de la manière suivante :

- a) Certaines méthodes sont maintenant institutionnalisées, comme par exemple la méthode utilisée pour la communication des rapports nationaux sur l'environnement destinés à la production du rapport sur l'environnement mondial (GEO) ;
- b) Les institutions nationales et autres centres nationaux exploitent désormais les informations contenues dans les rapports des projets dans les domaines qui les intéressent ;
- c) Les instituts nationaux d'enseignement supérieur se basent sur les études nationales réalisées dans le cadre de projets, du PNUE et portant sur diverses questions touchant l'environnement ;
- d) Les activités et méthodes mises au point dans le cadre des projets ont dans plusieurs cas servi de base à l'engagement de recherches académiques plus poussées, notamment dans le cadre de thèses de doctorat ;
- e) De nouveaux protocoles sur certains problèmes écologiques bien précis ont été signés, et, dans plusieurs cas, les protocoles en vigueur ont été renforcés ;
- f) Les pays ont pu développer leurs aptitudes, en particulier dans les domaines environnementaux visés par les projets ;
- g) Les Plans d'action régionaux élaborés par le PNUE au cours des ans, en particulier le Plan d'action pour la Méditerranée, servent désormais de modèle à d'autres régions, leur permettant de mettre en place leurs propres programmes régionaux.

## 3. Impact sur les organismes des Nations Unies et autres organismes

237. Les organismes des Nations Unies ont bénéficié des projets de la manière suivante :

- a) Des projets mis au point par le PNUE ont été reproduits ailleurs (approches, activités, méthodes, matériaux de formation) ;
- b) La dimension écologique est désormais systématiquement prise en compte au stade de la conception des projets.

## 4. Impact sur le financement des programmes et projets environnementaux fourni par la communauté des donateurs et par les organismes de financement multilatéral

238. L'impact dans ce domaine s'est traduit comme suit :

- a) Les projets ont fourni un capital d'amorce qui a ensuite incité les administrations locales et nationales à lancer, dans le prolongement de ces projets pilotes, des projets de plus grande envergure ;
- b) Encouragés par la performance des projets exécutés, un nombre appréciable de donateurs ont accepté d'apporter leur soutien à différentes phases successives de projets analogues ;
- c) Les campagnes de mobilisation des ressources ont amené un plus grand nombre de partenaires à apporter volontairement leur collaboration (secteur privé, banques, compagnies, fondations et particuliers) ;

d) Le nombre de donateurs s'est élargi et les contributions volontaires versées par certains pays ont augmenté.

## VIII. ENSEIGNEMENTS

239. Dans les paragraphes qui suivent, on présentera les principaux enseignements, positifs et négatifs, à tirer au niveau des sous-programmes et des projets. On s'appuiera pour cela sur l'expérience acquise dans le cadre de l'élaboration, de la gestion et du suivi, ainsi que sur les conclusions issues de l'évaluation des sous-programmes, des évaluations approfondies des projets et des fiches d'auto-évaluation analysées dans le présent rapport :

a) L'incapacité du PNUE à fournir et maintenir en poste du personnel qualifié en nombre suffisant est un obstacle majeur à l'exécution des sous-programmes, même lorsqu'une part importante des activités des sous-programmes est exécutée par des partenaires du PNUE. La situation du sous-programme «Energie » au cours des deux derniers exercices biennaux en est un exemple ;

b) Bien que le PNUE ait investi davantage dans le suivi et l'évaluation, les conclusions de l'évaluation des trois sous-programmes considérés suggère que l'aptitude du PNUE à tirer parti de l'expérience acquise et à en faire profiter les autres reste limitée. Ainsi, l'évaluation montre qu'aucun projet du sous-programme «Energie » n'a été évalué au cours des deux derniers exercices biennaux. En pareil cas, le PNUE ne peut guère tirer les enseignements de l'expérience accumulée ;

c) La démarche intégrée adoptée pour mener à bien les activités dans le cadre du sous-programme «Préservation des ressources foncières » au cours des trois derniers exercices biennaux a facilité la planification et la gestion des écosystèmes des terres arides à tous les échelons – national, régional et mondial. La stratégie a encouragé la mise en place de cadres de politique générale qui permettent la prise en compte des objectifs environnementaux dans le développement durable ; cette approche, bien que réaliste sur le plan technique, ne l'est guère sur le plan conceptuel, et il y aurait avantage à opter pour un programme structuré ou modulaire, qui donnerait peut-être de meilleurs résultats ;

d) L'un des points positifs et encourageants qui ressortent des évaluations des sous-programmes, des évaluations approfondies des projets et des fiches d'auto-évaluation est le fait que les activités ont été planifiées et exécutées en partenariat avec d'autres intéressés appartenant ou n'appartenant pas au PNUE (gouvernements, communautés, organisations non gouvernementales et organismes des Nations Unies). La création d'équipes permanentes, dont les membres ont été choisis parmi les organismes collaborateurs, pour l'élaboration et l'exécution des projets, a aidé à mettre en commun un fonds de compétences, de ressources et d'expériences. Cette approche a permis d'améliorer la pertinence et l'efficacité des activités des sous-programmes et des projets en donnant à toutes les parties prenantes le sens de leurs intérêts et de leurs responsabilités ;

e) L'évaluation a permis d'établir que le PNUE a été très efficace au niveau des campagnes de sensibilisation lancées à tous les échelons – national, régional et mondial. Ceci est attesté par les très nombreuses initiatives et activités lancées dans le domaine de l'environnement à tous les niveaux, dans le prolongement des campagnes de sensibilisation menées par le PNUE. Le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne devrait entreprendre, en collaboration avec la Division de la mise en oeuvre des politiques d'environnement, en l'an 2001, une étude de suivi qui permettrait à d'autres de tirer parti des succès du PNUE dans le cadre de ses campagnes de sensibilisation.

## IX. SUJETS DE PREOCCUPATION

240. L'analyse ci-dessus permet de dégager un certain nombre de problèmes de structure et de gestion d'importance stratégique affectant l'exécution des sous-programmes et des projets. Une synthèse de ces éléments figure ci-après.

## A. Préoccupations d'ordre structurel

### 1. Financement

241. Dans le domaine du financement, le principal problème est le caractère imprévisible des décaissements nécessaires à l'exécution du programme de travail approuvé par le Conseil d'administration. Les gouvernements n'honorent pas toujours leurs engagements à l'égard du PNUE et le PNUE ne dispose pas d'une stratégie globale de mobilisation des fonds qui serait applicable dans la pratique et qui permettrait d'assurer une certaine stabilité dans l'exécution du programme de travail.

242. La précarité de cette situation financière, qui se traduit en particulier par l'épuisement du Fonds pour l'environnement, amène à se demander si le PNUE dispose vraiment des moyens nécessaires pour s'occuper des problèmes d'environnement comme il en a été chargé par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette déficience structurelle au niveau du financement soulève bien des inquiétudes.

243. Les Fonds d'affection spéciale et les contributions de contrepartie sont devenus la principale source de financement du programme mondial dans le domaine de l'environnement, à tel point que le PNUE ne pourrait survivre sans ces ressources. L'étude de gestion montre toutefois que, d'un point de vue stratégique, cela pose deux problèmes :

a) Les Fonds d'affection spéciale sont désormais la principale source de financement des activités du PNUE. Or, la politique et la pratique actuellement suivies en matière de gestion, s'ajoutant au fait que ces fonds sont constitués de contributions volontaires affectées à des fins spéciales, ont pour effet de désorienter le programme de travail, en particulier en remettant en cause les priorités convenues telles qu'approuvées par le Conseil d'administration ;

b) En conséquence, on peut craindre que le PNUE ne soit acculé à une situation telle qu'il soit contraint de répondre à la demande, en fonction des ressources disponibles, et qu'il ne s'expose au danger que les Fonds d'affectation spéciale perturbent le mécanisme mis en place dans le cadre du Fonds pour l'environnement, ce qui aurait pour effet de le déséquilibrer et de permettre aux donateurs de poser leurs conditions à l'emploi des fonds, situation qui remettrait en cause les décisions et les allocations budgétaires faites par le Conseil d'administration. Cette situation amènerait en fin de compte à se demander si le PNUE peut ou non accomplir son mandat et sa mission, la structure et le mécanisme de financement étant ce qu'ils sont actuellement.

244. Par suite, l'évaluation doit nous amener à conclure que le Conseil d'administration doit absolument examiner et repenser en profondeur les mécanismes qui servent à financer ses programmes, vue l'évolution de la structure de financement que l'on observe actuellement. Comme il ressort des conclusions de l'étude de gestion résumée au chapitre IV, vu que la tâche du PNUE s'alourdit à mesure que se multiplient les problèmes écologiques à tous les échelons – national, régional, mondial -, une telle démarche est absolument nécessaire. La seule solution pour améliorer la structure de financement est que le Conseil d'administration se montre apte, en faisant preuve d'imagination, à trouver les moyens de faire en sorte que les gouvernements s'acquittent effectivement de leurs obligations et versent pour le programme approuvé des fonds d'un montant suffisant.

### 2. La définition des priorités au stade de la conception

245. Dans ce contexte d'incertitude budgétaire, où le versement des fonds est totalement imprévisible, il devient de plus en plus difficile d'établir un rang de priorité et de le conserver durant la totalité du cycle des sous-programmes. Faute de crédits, les activités et projets entrepris dans le cadre des sous-programmes sont souvent suspendus ou partiellement réduits, quand ils ne sont pas intégralement ajournés. De telles révisions perturbent l'ordre des priorités fixé dans le programme de travail, ce qui affaiblit l'impact global des activités et projets entrepris dans le cadre des sous-programmes, compromettant la capacité d'exécution de PNUE.

246. Par conséquent, outre qu'il faudrait revoir la structure de financement actuelle et la gestion des fonds en vue d'assurer au PNUE une certaine stabilité financière, il faudrait peut-être aussi envisager une nouvelle

manière de concevoir les sous-programmes et les projets, qui pourraient être conçus de manière à être mieux protégés contre les interruptions, retards, suspensions ou non-exécution de composantes, éléments, activités et projets de sous-programmes.

### 3. Viabilité

247. «Viabilité» veut dire que la continuité de l'activité de projet, ou l'utilisation du produit de ce projet, par les bénéficiaires, les gouvernements ou les organisations concernés, est garantie indépendamment des apports qui sont faits à ce projet. Selon l'évaluation, la valeur réelle des investissements du PNUE devrait être largement déterminée par la mesure dans laquelle le projet ou l'activité considéré continuera d'atteindre les objectifs escomptés.

248. Au PNUE, la notion de « viabilité » est un élément important dans l'exécution des projets. Très peu de projets, toutefois, comportent explicitement des activités mettant spécifiquement l'accent sur la viabilité à long terme du projet ; en conséquence, très peu de projets permettent de prendre des mesures ou d'engager une action de suivi pour s'assurer si oui ou non le projet assurera la viabilité à long terme des activités ou produits après son achèvement.

249. Bien que les évaluations de projets montrent pour la plupart que les gouvernements ou institutions visés ont bel et bien exécuté les activités prévues ou utilisé les produits obtenus, il n'apparaît pas clairement, dans la majorité des cas, si les gouvernements ont incorporé ces activités dans leurs politiques ou dans leurs priorités nationales, leur assurant ainsi des crédits budgétaires, que se soit à l'aide d'un financement public ou privé ou au titre de la coopération. De même, il n'est pas certain que l'approche intégrée retenue pour l'atténuation des problèmes écologiques à l'échelon national ait été suffisamment prise en compte par les ministères autres que le ministère directement responsable.

250. Le PNUE devrait donc s'occuper de la question de la viabilité dès la conception des sous-programmes et des projets, en prévoyant dans les descriptifs de projets des activités de suivi visant à établir dans quelle mesure la viabilité du projet a été assurée, grâce à un processus intégré au projet lui-même, dans le but de tirer parti au maximum de la valeur ajoutée des investissements du PNUE.

### 4. Gérer le changement

251. Les trois derniers exercices biennaux ont été caractérisés par une évolution structurelle rapide du PNUE et il est peut-être trop tôt pour déterminer les effets de cette évolution d'un point de vue sectoriel ou fonctionnel.

252. L'évaluation a toutefois permis d'observer des difficultés opérationnelles s'agissant de la gestion et de la coordination des projets engagés dans le cadre de la nouvelle structure, mais conçus dans le cadre de la structure antérieure. Dans ce contexte, il faudrait élaborer et mettre en application des modalités de transition claires et efficaces qui permettraient de fusionner les procédures actuelles et les nouvelles procédures.

### B. Gestion et coordination

253. Les activités du PNUE, comme indiqué dans le précédent rapport d'évaluation annuel, ont subi le contrecoup de certaines difficultés de gestion posées en particulier par le manque d'effectifs et les procédures de recrutement, et les insuffisances du suivi, de l'évaluation, et de l'établissement de rapports.

## 1. Effectifs et procédures de recrutement

254. Le manque de personnel qualifié en nombre suffisant a été cité, au niveau des sous-programmes et des projets, comme un obstacle sérieux à l'exécution des sous-programmes et des projets. Les causes du problème ne sont pas seulement l'absence de crédits mais aussi des procédures administratives lourdes qui rendent difficiles la création de nouveaux postes permanents et le recrutement pour ces postes. Dans certains cas exceptionnels, si le recrutement de consultants pour six mois n'est pas suffisant, le PNUE devrait utiliser du personnel recruté sur contrat d'une durée déterminée, (onze mois maximum), jusqu'à ce que les postes soient pourvus.

## 2. Suivi, établissement de rapports et évaluation

255. Un autre grand problème concernant l'élaboration et la gestion des programmes et des projets est le fait que les procédures de surveillance et de suivi sont souvent laissées à l'écart de l'exécution des activités au titre des sous-programmes. Au niveau des projets, bien que l'on constate dans les fiches d'auto-évaluation plus nombreuses remplies chaque année par les responsables de programmes une amélioration du contenu, il n'en reste pas moins que ces fiches ne seront remplies que pour 30 % des projets en cours. Les rapports d'activité semestriels fournissent aussi des renseignements utiles pour la gestion, concernant notamment les activités entreprises, les produits obtenus, l'emploi des fonds, les difficultés rencontrées, et autres données opérationnelles.

256. Les mécanismes prévus pour le suivi, l'établissement des rapports et l'évaluation ne sont pas universellement respectés. De surcroît, ils ne contiennent pas suffisamment d'informations sur l'efficacité, la qualité ou l'impact du produit sur les problèmes écologiques cibles. Ces rapports n'indiquent pratiquement jamais l'impact des activités de sensibilisation, de développement des capacités et d'élaboration des politiques sur l'évolution constatée sur le terrain.

257. L'évaluation a donc permis d'établir qu'il faut appliquer strictement cet outil de gestion, tant pour améliorer la performance des programmes que pour évaluer l'efficacité et l'impact des produits des sous-programmes et des projets. Ce dernier élément, qui vise à assurer l'accomplissement du mandat du PNUE peut être introduit au stade de la conception des projets en tant qu'apport visant à améliorer la performance de la structure du projet. Le PNUE, ne pourra améliorer l'exécution de ses sous-programmes que s'il consent à y inclure des procédures de suivi.

258. A l'échelon des sous-programmes, il faut rassembler des informations et en faire la synthèse pour déterminer :

- a) Si une mobilisation régionale a eu lieu ;
- b) La mesure dans laquelle le programme de travail a été mené à bien ;
- c) L'impact de l'exécution des activités au titre des sous-programmes sur l'établissement d'un ordre de priorité général ;
- d) L'efficacité du mode de conception général adopté pour élaborer les sous-programmes ;
- e) Si les hypothèses fondamentales faites au moment où le sous-programme a été formulé étaient ou non réalistes.

## C. Activités

### 1. Renforcement des capacités

259. Le renforcement des capacités est l'une des principales activités du PNUE. Cependant, l'évaluation se préoccupe du fait que le PNUE fait peu pour développer les institutions régionales pertinentes pouvant apporter une assistance significative aux gouvernements de la région, notamment en favorisant le transfert de technologies, en élaborant des politiques et en formulant une législation dans le cadre d'une stratégie régionale. En outre, les rapports d'exécution de projets devraient tenter de fournir une information susceptible d'aider la direction à se prononcer avec certitude sur l'efficacité des différentes activités. Qui plus est, le PNUE doit déterminer si la formation individuelle s'avère plus efficace et a un impact plus marqué sur la durabilité que le renforcement des institutions, lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes d'environnement. D'une manière générale, ce type d'analyse doit être mené à terme à l'aide d'activités de suivi faisant suite à l'exécution des projets.

### 2. Publications et documents d'orientation

260. Le PNUE publie quantité de publications, journaux, bulletins et documents d'orientation, tant sur une base régulière que ponctuelle, destinés aux groupes cibles que sont les chercheurs, les spécialistes du développement, les universitaires, les agents de l'état et les organisations non gouvernementales. Les publications constituent l'un des piliers de la production du PNUE. Toutefois, l'effet des différents médias utilisés pour l'élaboration des politiques n'a pas encore été établi de manière précise. La question que l'on serait en droit de se poser et de savoir si le PNUE tire le meilleur profit des ressources disponibles.

261. Il importe dès lors de réaliser une étude de suivi en 2001 pour savoir qui utilise les publications et déterminer leur impact sur les actions menées en faveur de l'environnement par les gouvernements et les autres utilisateurs.

### 3. Évaluation, élaboration de bases de données et diffusion de l'information

262. Le PNUE met au point des outils et des méthodes d'évaluation, des bases de données et des métabases ainsi que des systèmes d'information pour aider les gouvernements à élaborer des politiques, des stratégies et des plans d'action visant à prévenir les problèmes écologiques ou à en atténuer les effets. Les évaluations de sous-programme, les évaluations approfondies de projets et les fiches d'auto-évaluation ont toutes révélé que ce type d'information est utilisé à des degrés divers par les utilisateurs auxquels il est destiné.

263. Les évaluations ont toutefois suscité certaines préoccupations, notamment la nécessité d'aider les pays en développement à avoir pleinement accès à cette information en leur fournissant l'assistance technique requise, d'assurer la mise à jour régulière des éléments dynamiques et de l'interdépendance des données recueillies et des évaluations effectuées, et de réexaminer périodiquement la portée et l'orientation générale de ces évaluations et systèmes intégrés de gestion afin de garantir leur pertinence régionale.

### 4. Élaboration de politiques et appui aux initiatives

264. Le PNUE aide les gouvernements à mettre au point des politiques et des actions en faveur de l'environnement aux niveaux mondial, régional et national :

- a) En élaborant des conventions multilatérales sur l'environnement et en apportant son concours aux pays concernés pour qu'ils puissent appliquer lesdites conventions;
- b) En définissant des arrangements régionaux;
- c) En élaborant et en utilisant divers outils et méthodes d'analyse aux fins de l'évaluation et de l'élaboration de politiques;

d) En élaborant des directives, des plans d'action, une législation de l'environnement, des orientations, des études et des méthodes d'application.

265. Les préoccupations évoquées au sujet des trois niveaux d'évaluation examinés dans le présent rapport, à savoir le sous-programme, l'évaluation approfondie du projet et les fiches d'auto-évaluation, portent sur des ressources financières et humaines souvent insuffisantes, la participation insuffisante de toutes les parties prenantes à l'élaboration des politiques nationales, l'incapacité à obtenir l'engagement politique au plus haut niveau pendant toute la durée du projet, une évaluation médiocre des exigences nationales et régionales en matière de politiques, et une sous-estimation des délais d'exécution des projets au moment de leur conception.

## X. EVALUATION ET GESTION STRATEGIQUE

266. En termes de stratégie, le volet évaluation joue un rôle de poids dans les efforts que déploie actuellement le PNUE pour améliorer le taux d'exécution de ses programmes. A l'appui de sa stratégie, le PNUE a produit des rapports d'évaluation annuels successifs qui ont permis, de manière continue, de recenser les résultats importants et de proposer des recommandations utiles à la direction du PNUE en vue d'améliorer le taux d'exécution des programmes et des projets. L'une des questions de stratégie régulièrement soulignée dans les rapports d'évaluation annuels 1996, 1997, 1998, et 1999 est la nécessité d'améliorer la conception des programmes et projets du PNUE, qui laisse à désirer. Malgré la publication de ces conclusions, peu de mesures sérieuses ont été prises pour remédier à cette faiblesse. D'après les conclusions de l'évaluation, la majeure partie des préoccupations examinées dans la section précédente continueront d'avoir une incidence sur le taux d'exécution des programmes et des projets, tant que la conception desdits programmes et projets n'aura pas été améliorée.

267. Les faiblesses recensées par les évaluations au niveau de la conception des programmes et des projets se manifestent notamment comme suit :

a) Des dépassements de budget et l'extension des délais d'exécution des projets en raison du manque de participation des parties prenantes, de l'incapacité à obtenir un engagement politique au plus haut niveau dès le stade de la conception du projet, de l'incapacité à prendre en compte les faiblesses institutionnelles et structurelles des pays ou organismes collaborateurs et à mettre en oeuvre les mesures correctives appropriées, de l'incapacité à donner une estimation raisonnable du temps requis pour achever les projets en utilisant des méthodes de prévision rigoureuses, d'une ambition exagérée en termes d'activités et de résultats, et de l'ajout et le retrait d'éléments de programme et d'activités de projets au cours de la mise en oeuvre desdits programmes et projets;

b) Un manque de rigueur au niveau de la mise au point d'indicateurs pratiques et mesurables concernant les paramètres d'évaluation tels que la pertinence, l'efficacité, l'utilité, l'impact et la viabilité des processus engagés par les programmes et les projets du PNUE, et l'insuffisance des extraits et des résultats figurant dans les descriptifs des projets. L'absence d'indicateurs de performance précis dans les descriptifs des projets va à l'encontre des exigences de précision fixées par la Direction pour les conclusions de l'évaluation;

c) Dans la plupart des cas, la conception du projet ne prévoit pas d'activités spécifiques visant à assurer le suivi de la viabilité, de l'impact et des effets de catalyseur, qui, en fin de compte, sont les éléments permettant de mesurer la valeur ajoutée du rôle du PNUE dans la résolution des problèmes d'environnement à l'échelon mondial. La garantie de la viabilité s'inscrit dans la stratégie du PNUE. Comme indiqué dans la section pertinente du présent rapport, la collecte de données ou d'informations sur les incidences écologiques d'un programme ou d'un projet particulier sur les projets et processus du PNUE pourrait s'avérer impossible pendant l'exécution des projets, et il faudra peut-être attendre pour cela plusieurs années après l'achèvement des projets. Le PNUE pourrait cependant améliorer sensiblement sa compréhension de la situation en matière de viabilité, d'impact et d'effet de catalyseur:

- i) En prévoyant une activité spécifique visant à exécuter et contrôler l'intégration de la stratégie de viabilité en question adoptée lors de la conception et figurant dans le descriptif du programme ou du projet;
- ii) En prévoyant dans le descriptif du projet la mise en place d'activités de suivi pour évaluer les effets de catalyseur, l'impact et la viabilité des projets et processus du PNUE lorsqu'ils ont été menés à terme. Le fait d'indiquer que la "viabilité" est un critère utilisé dans l'examen du projet constitue déjà un pas dans la bonne direction;

d) L'autre aspect important a trait au fait que l'on ne respecte pas suffisamment la décision du Conseil d'administration et de la Direction selon laquelle tous les projets doivent faire l'objet d'une évaluation interne à la fin de chaque année. La plupart des directeurs de programme ne produisent pas le rapport intérimaire sur l'état d'avancement des travaux après six mois, exigé par les descriptifs des projets pour tous les projets en cours. Il va de soi qu'une telle situation prive le PNUE d'une information précieuse, que ce soit au niveau de la gestion pour l'amélioration de la performance ou au niveau des grandes orientations pour la conception des projets;

e) Le personnel de Direction doit s'assurer qu'il existe un lien évident entre les projets d'une part, et l'ordre du jour et le programme de travail officiels du PNUE d'autre part, afin que le PNUE dégage une valeur ajoutée manifeste de tout projet qu'il exécute.

268. Sur le plan des grandes orientations, le PNUE doit être perçu comme reconnaissant que l'évaluation est une condition de transparence fixée par l'Assemblée générale et le Conseil d'administration, en même temps qu'un instrument de gestion entre les mains de la Direction du PNUE, et que cette condition doit être respectée pour tout projet et programme.

269. En 1999, un projet portant sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause a fait l'objet d'une évaluation. Cependant, le Bureau concerné n'a pas accepté les conclusions de l'évaluation. Alors que le rapport de l'évaluation était achevé, le processus a été interrompu et le rapport n'a été ni distribué ni inclus dans le présent rapport d'évaluation annuel. Non seulement cette situation a nuit au processus de transparence, mais elle a également privé la Direction d'une évaluation indépendante de la performance dudit projet. Cette situation ne doit jamais se reproduire.

## XI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### A. Conclusions et recommandations structurelles

#### 1. Financement du programme sur l'environnement

##### a) Conclusion

270. Dans ce domaine, le problème majeur a été l'imprévisibilité des flux financiers destinés à la mise en oeuvre des programmes de travail approuvés par le Conseil d'administration. Les gouvernements n'ont pas honoré leurs obligations dans la mesure où ils chargent le PNUE d'exécuter un programme de travail mais ne dotent pas l'organisation de ressources financières nécessaires à l'exécution dudit programme. Le PNUE ne dispose pas d'une stratégie de mobilisation de fonds générale et fonctionnelle lui permettant de garantir la stabilité et la continuité de la mise en oeuvre des programmes de travail.

271. Le rapport de l'étude menée sur le système de gestion, dont le résumé figure au chapitre III, a dégagé les conclusions suivantes relativement aux sources extrabudgétaires, notamment les fonds d'affectation spéciale, les contributions de contrepartie et le Fonds pour l'environnement :

a) Les fonds d'affectation spéciale ont dépassé le Fonds pour l'environnement en tant que source de financement principal du PNUE, et cela depuis l'exercice biennal 1998-1999, devenant ainsi une source de financement de première importance pour le programme pour l'environnement. Le programme pour l'environnement mondial est financé pour l'essentiel par des fonds d'affectation spéciale, lesquels ne



sont pas sous le contrôle direct du Conseil d'administration du PNUE. Le Directeur exécutif ne dispose d'aucune marge de manoeuvre pour l'utilisation des fonds d'affectation spéciale car ils sont réservés à des activités particulières ;

b) Cependant, les fonds d'affectation spéciale ne détournent pas l'argent destiné au Fonds pour l'environnement. La baisse des contributions versées au Fonds pour l'environnement n'est pas la conséquence d'une augmentation des fonds d'affectation spéciale puisque ces contributions découlent souvent de décisions et de considérations indépendantes ;

c) Le rapport reconnaît que le PNUE ne peut plus survivre sans les fonds d'affectation spéciale ;

d) Dans le cadre de la stratégie et de la gestion actuelles, les fonds d'affectation spéciale pourraient influencer et modifier les pourcentages attribués par le Conseil d'administration. Etant donné que les fonds d'affectation spéciale sont réservés à des activités particulières, ils peuvent dans une certaine mesure modifier les priorités approuvées par le Conseil d'administration ;

e) Enfin, le mode de gestion des fonds d'affectation spéciale n'est pas à la mesure de leur rôle et de leur importance au sein de la structure de financement général du programme pour l'environnement mondial du PNUE. Les fonds d'affectation spéciale ne doivent plus être considérés comme des sources de financement complémentaires du fonds pour l'environnement, comme cela était prévu à l'origine par la résolution de l'Assemblée générale. L'évaluation estime que la stratégie de mobilisation de fonds proposée par le PNUE va dans le bon sens.

#### b) Recommandation

272. Il est recommandé que conformément à l'étude portant sur le système de gestion, le PNUE lance une étude de grande ampleur visant à examiner les principes et les procédures qui sous-tendent la détermination des domaines d'activités couverts par les fonds d'affectation spéciale et les contributions de contrepartie, ainsi que la manière dont les fonds sont sollicités et négociés. Il conviendrait en outre de mener une autre étude complémentaire portant sur les procédures d'approbation, d'extension, de contrôle et de comptabilisation de ces ressources extrabudgétaires. Ces deux études complémentaires auraient pour objet d'émettre des recommandations aux fins d'un financement plus stable et d'une utilisation plus rationnelle de ces ressources dans le cadre de l'exécution du programme pour l'environnement mondial. Les propositions qui en découleraient feraient l'objet de discussions avec les donateurs et les questions pertinentes seraient soumises à la décision du Conseil d'administration.

273. Les études proposées devraient prendre en compte le projet de stratégie de mobilisation de fonds élaboré par le PNUE afin d'éviter le double emploi et devraient en outre se pencher sur les questions de politique et de procédure non couvertes par d'autres études parallèles.

274. Il est recommandé que l'étude proposée prévoit l'établissement d'un rapport exhaustif portant sur la stratégie de financement prévisible et de mobilisation de fonds, à soumettre au Conseil d'administration, se fondant sur les propositions figurant dans le projet de stratégie de mobilisation de fonds et prenant en compte les résultats de l'étude sur la gestion des fonds d'affectation spéciale et des contributions de contrepartie, les résultats des deux études complémentaires proposées par le présent rapport d'évaluation annuel et les enseignements résultant de l'expérience acquise par d'autres institutions des Nations Unies, notamment la FAO et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

275. La présente recommandation tient compte des recommandations émises par les membres du Conseil d'administration au récent Forum ministériel mondial sur l'environnement/sixième session extraordinaire du Conseil d'administration, tenu à Malmö du 29 au 31 mai 2000, demandant le regroupement du nombre excessif de fonds d'affectation spéciale actuellement gérés par le PNUE et invitant le PNUE à mettre au point une stratégie de gestion des fonds d'affectation spéciale.

276. La question de l'imprévisibilité du financement du PNUE doit être soumise non seulement au Conseil d'administration mais également à l'Assemblée générale, laquelle a créé le Fonds pour l'environnement en tant que contribution volontaire. Il importe d'inviter l'Assemblée générale à se pencher sur ces questions et à concevoir un mécanisme de financement du programme pour l'environnement plus fiable. L'expérience actuelle montre que les arrangements en vigueur sont insuffisants pour financer un programme pour l'environnement mondial.

## 2. Éléments à prendre en compte dans l'établissement des priorités au stade de la conception

### a) Conclusion

277. Compte tenu de la situation imprévisible actuelle en matière de financement, il s'avère difficile d'établir des priorités et de les respecter pendant toute la durée d'exécution des sous-programmes. Du fait de la diminution des contributions annoncées, les activités des projets ou des sous-programmes sont souvent retardées, interrompues ou partiellement réduites. Ce type de modification forcée a des incidences sur l'ordre des priorités défini dans le programme de travail, mettant ainsi à mal l'impact global escompté des activités des sous-programmes ou des projets figurant à l'origine dans le programme de travail.

### b) Recommandation

278. Au stade de la conception des projets et des programmes, il devrait être possible d'atténuer ou de minimiser l'effet de ces mesures imposées en ayant recours à des méthodes qui limitent les effets du dérèglement, du retard, de l'interruption ou de l'inefficacité des éléments et des composantes des sous-programmes aux activités directement concernées seulement. La méthode structurée ou modulaire présente ce type d'avantage.

279. Théoriquement, la liste des priorités des sous-programmes et des projets élaborés sur la base d'une méthode structurée, le cas échéant en tenant compte de la taille et de la durée des projets, pourrait minimiser les effets des dérèglements sur des éléments spécifiques de la liste des priorités du sous-programme ou du programme du PNUE.

280. Par conséquent, le PNUE devra peut-être étudier et essayer d'autres méthodes de conception de sous-programmes et de projets, y compris la conception structurée ou modulaire, pouvant atténuer les effets négatifs sur la liste des priorités des programmes de travail approuvés par le Conseil d'administration.

281. S'il est vrai que les considérations ci-dessus sont pertinentes à court terme, la solution à long terme serait que le Conseil d'administration puisse faire concorder les programmes de travail approuvés et les ressources financières nécessaires.

## 3. Viabilité

### a) Conclusion

282. Au PNUE, la notion de viabilité a un rôle central dans l'exécution des projets. Toutefois, peu de projets intègrent expressément une ou plusieurs activités propres à réaliser la viabilité et susceptibles de déboucher sur certaines mesures ou activités de suivi, que le projet en question puisse ou non, une fois achevé, assurer la viabilité des activités ou des résultats obtenus.

283. Dans ce domaine important, bien que la plupart des évaluations de projet ont révélé que les gouvernements ou les institutions cibles ont exécuté les différentes activités ou utilisé les résultats, dans la plupart des cas on ne sait pas très bien si les gouvernements ont réellement intégré ces activités et ces orientations générales dans la structure de leurs priorités nationales et s'ils ont ainsi obtenu des crédits budgétaires (de sources publique ou privée ou à travers la coopération). De la même manière, on ignore si l'approche intégrée adoptée pour atténuer la plupart des problèmes d'environnement au niveau national a été suffisamment prise en compte par les ministères autres que le ministère coordonnateur. En d'autres termes,

le PNUE ne sait pas si ces activités et ces résultats se sont traduits par des changements réels ayant entraîné une meilleure gestion de l'environnement.

b) Recommandation

284. Le PNUE doit par conséquent résoudre la question de la viabilité au stade de la conception des sous-programmes et des projets, en intégrant des activités de suivi dans le descriptif du projet visant à quantifier la viabilité obtenue à la suite d'un processus ou d'une activité particulière exécutés par un projet, dans le but ultime de maximiser la valeur ajoutée de l'investissement consenti par le PNUE.

285. Le suivi devrait viser à quantifier la viabilité en étudiant des indicateurs tels que la capacité institutionnelle, le caractère favorable de l'environnement et la viabilité financière. Par-dessus tout, ces mécanismes doivent déterminer si les activités et les résultats du PNUE se traduisent ou non par une évolution des orientations générales, et donc par une meilleure gestion de l'environnement.

#### 4. Gérer le changement

a) Conclusion

286. S'il est vrai que les trois derniers exercices biennaux ont été caractérisés par des changements structurels rapides au sein du PNUE, il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'effet du dernier changement, incarné par le passage d'une structure sectorielle à une structure fonctionnelle.

287. L'évaluation a cependant fait ressortir des difficultés de fonctionnement au niveau de la gestion et de la coordination des projets exécutés actuellement dans le cadre de la nouvelle structure mais qui avaient été élaborés à l'époque de l'ancienne structure.

b) Recommandation

288. A l'avenir, lorsque de nouvelles structures seront introduites, il importera de mettre au point et d'appliquer en temps voulu des modalités transitoires précises et efficaces combinant les procédures en vigueur et les nouvelles procédures. Les résultats obtenus dans les différents domaines d'action et domaines d'activité doivent faire l'objet d'un contrôle et d'un examen continu afin d'assurer une synergie durant toute la période de conception, d'exécution et d'évaluation des sous-programmes et des projets.

#### B. Activités générales

##### 1. Renforcement des capacités

a) Conclusion

289. Le renforcement des capacités constitue l'une des activités principales du PNUE. Cependant, certaines préoccupations se sont dégagées de l'évaluation à l'effet que les rapports d'exécution des projets ne fournissent pas l'information qui pourrait aider la Direction à se prononcer avec certitude sur l'efficacité des différentes activités. Qui plus est, le PNUE a besoin de savoir si la formation individuelle est plus efficace et se traduit par un impact plus marqué sur la viabilité que le renforcement des capacités institutionnelles, lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes d'environnement. Le PNUE doit savoir situer le juste milieu entre l'organisation d'ateliers de formation conventionnels et le renforcement des institutions.

290. L'évaluation recommande que le groupe de l'évaluation et du contrôle interne du PNUE, en collaboration avec le programme, réalise une étude de grande envergure en 2001 sur les activités de renforcement des capacités qu'il a réalisées au cours des dix dernières années (1990-2000), dans l'ensemble des sous-programmes, des divisions, des secteurs et des régions, dans le but d'évaluer leur efficacité à mettre en place des capacités durables.

291. L'étude devrait permettre d'élaborer le canevas d'une méthode judicieuse de renforcement des capacités, à la lumière des enseignements (positifs et négatifs) tirés des activités passées de renforcement des capacités.

292. Ce type d'étude pourrait notamment porter sur les points suivants :

- a) Une définition précise du renforcement des capacités ;
- b) La mise au point d'indicateurs permettant d'évaluer la performance des projets de renforcement des capacités ;
- c) L'évaluation, aux fins de comparaison, des projets de renforcement des capacités exécutés par d'autres institutions;
- d) L'engagement entier de toutes les divisions du PNUE concernées ;
- e) Les enseignements et les expériences utiles communiqués par d'autres institutions (par exemple l'étude réalisée actuellement sur le volet renforcement des capacités des projets FEM exécutés par le PNUE).

## 2. Publications et documents d'orientation

### a) Conclusion

293. Les publications constituent l'un des piliers de la production du PNUE. Ses nombreuses publications, journaux, bulletins et documents d'orientation, produits tant sur une base régulière que ponctuelle, sont destinés aux groupes cibles que sont les chercheurs, les spécialistes du développement, les universitaires, les agents de l'Etat et les organisations non gouvernementales. Toutefois, on ne sait pas avec certitude dans quelle mesure ces publications sont utilisées et dans quelle mesure leur effet se fait sentir sur les initiatives de protection de l'environnement prises par les gouvernements et les autres utilisateurs.

### b) Recommandation

294. L'évaluation recommande que le groupe de l'évaluation et du contrôle interne, en collaboration avec la Division des communications et de l'information du public ainsi que les divisions concernées, réalise une étude de suivi en 2001 pour recenser les différentes catégories d'utilisateurs des publications du PNUE et déterminer l'impact de celles-ci sur l'élaboration de politiques de l'environnement appropriées et sur la mise en oeuvre d'initiatives en faveur de l'environnement. D'autre part, le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne devrait mettre au point un questionnaire électronique, dans le cadre de l'étude proposée, pour déterminer l'efficacité et l'impact des rapports et des publications sur l'environnement.

295. Le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne et le Service de la communication et de l'information devraient demander au service de distribution des publications du PNUE, basé au Royaume-Uni, de leur fournir régulièrement des informations circonstanciées, sous forme de rapports, sur les institutions qui achètent ou s'abonnent aux publications. L'étude pourrait mettre à profit ces rapports pour déterminer si les catégories de personnes visées ont accès à ses publications.

## 3. Evaluation, élaboration de bases de données et diffusion de l'information

### a) Conclusion

296. Le PNUE met au point des outils et des méthodes d'évaluation, des bases de données et des métabases ainsi que des systèmes d'information pour aider les gouvernements à élaborer des politiques, des stratégies et des plans d'action visant à prévenir les problèmes écologiques ou à en atténuer les effets. Les évaluations de sous-programme, les évaluations approfondies de projet et les fiches d'auto-évaluation ont toutes révélé que ce type d'information est utilisé à des degrés divers par les utilisateurs cibles.

b) Recommandation

297. L'évaluation recommande que le PNUE améliore l'accès des pays en développement à ce type d'information en fournissant l'assistance technique adéquate, notamment dans le domaine du transfert de technologies de l'information, en coopération avec les partenaires possédant les compétences requises dans ce domaine (qu'ils fassent partie ou non du système des Nations Unies).

4. Elaboration de politiques et appui aux initiatives

a) Conclusion

298. Le PNUE oeuvre en faveur d'un consensus sur les questions d'environnement à l'échelon mondial, régional et national en s'appuyant sur son rôle de coordonnateur du processus d'élaboration de conventions multilatérales sur l'environnement et en fournissant l'assistance nécessaire pour leur application, et en faisant fond sur les arrangements régionaux, l'élaboration et l'utilisation de divers outils et méthodes d'analyse aux fins de l'évaluation et de l'élaboration de politiques, des directives et des plans d'action, une législation de l'environnement, des orientations, des études et des méthodes d'application.

299. L'évaluation fait état de ressources financières et humaines insuffisantes, d'un manque de participation de toutes les parties prenantes à l'élaboration des politiques nationales, et de l'incapacité à obtenir l'engagement politique au plus haut niveau pendant toute la durée du projet, autant de contraintes qui se font négativement sentir sur l'introduction efficace d'instruments de politique. Au cours de l'exercice biennal à l'étude, ces problèmes ont entraîné des dépassements de budget et une extension de la durée des projets.

b) Recommandation

300. L'évaluation recommande qu'au stade de la conception, les descriptifs de projet s'efforcent d'évaluer les estimations et les hypothèses en se fondant sur une analyse approfondie de la situation actuelle et en faisant appel à des outils de prévision plus précis et mieux adaptés à la situation. Ce type d'évaluation approfondie est particulièrement utile lorsque le processus d'élaboration de politiques de l'environnement adopte une approche multidisciplinaire intégrée impliquant la participation de nombreuses parties prenantes.

C. Gestion

Fiches d'auto-évaluation

a) Conclusion

301. En application des décisions du Conseil d'administration 2/15 du 28 mai 1984, 13/1 du 23 mai 1985 et 14/1 du 17 juin 1987, tous les projets du PNUE doivent faire l'objet d'une évaluation. Afin de remplir cette condition, le PNUE demande à tous les projets de préparer des rapports d'auto-évaluation de fin d'année.

302. S'il est vrai que les fiches d'auto-évaluation ont connu une amélioration qualitative et quantitative, moins de 30 % des projets opérationnels soumettent leurs fiches d'auto-évaluation, ce qui montre que le PNUE ne tire pas avantage de son expérience.

303. L'évaluation réaffirme qu'il est absolument nécessaire d'appliquer de manière plus stricte cet outil de gestion pour améliorer la performance des sous-programmes et évaluer l'efficacité et l'impact des résultats des sous-programmes et des projets.

304. L'évaluation conclut par conséquent que le PNUE n'utilise pas suffisamment le mécanisme d'évaluation pour pouvoir tirer parti de l'expérience acquise lors de la mise en oeuvre des programmes et des projets et améliorer ainsi l'exécution des politiques et des projets. La Direction du PNUE ne tire pas systématiquement les enseignements de l'expérience acquise passée et présente en vue d'améliorer la conception et l'exécution des programmes et projets futurs.

b) Recommandation

305. Le PNUE doit indiquer clairement que les directeurs de division ont la responsabilité de s'assurer que leur personnel prépare les fiches d'auto-évaluation de tous les projets dont ils assurent la direction. En ne remplissant pas cette condition, le PNUE ne respecte pas les décisions du Conseil d'administration.

306. Chaque division doit inscrire dans son programme de travail la préparation des fiches d'auto-évaluation comme faisant partie intégrante des résultats et des objectifs du programme. Les directeurs de division doivent rendre leurs administrateurs de programme responsables de la préparation de ces fiches.

307. Il est recommandé qu'en début d'année, le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne, au nom du Directeur exécutif adjoint, communique à chaque directeur de division la liste de tous les projets en activité de la division pour lesquels une fiche d'auto-évaluation est requise à la fin de l'année. Au début de chaque trimestre, le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne effectuera une mise à jour de cette liste.

Annexe I

PLAN D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'EVALUATION ANNUEL 1998

<u>Conclusions</u>	<u>Recommandations</u>	<u>Suite à donner</u>	<u>Résultats escomptés</u>	<u>Date d'achèvement</u>	<u>Unité responsable</u>
<p><b>1. Personnel</b>            1.1 La coordination des projets exécutés conjointement avec des partenaires continue d'être l'un des principaux problèmes du PNUE. Cela a été le cas notamment lorsque le PNUE a dû faire appel à des employés du gouvernement déjà très occupés avec d'autres activités et ne disposant pas de suffisamment de temps pour gérer les projets du PNUE.</p>	<p>1.1 (Gestion)            a) Préalablement à l'exécution de tout projet avec des partenaires, le PNUE doit procéder à une recherche de personnel dans la zone d'implantation du projet. De plus, le PNUE ne doit pas uniquement compter sur des employés du gouvernement qui travaillent sur d'autres projets et sont employés à plein temps, et s'attendre à ce que leurs projets soient exécutés de manière efficace. Dans la mesure du possible, les coordonnateurs de projet devraient travailler à plein temps sur le projet afin d'en assurer le suivi de manière continue.            b) Il importe d'attribuer un nombre de projets limités aux responsables d'activités du PNUE pour qu'ils puissent dûment s'en occuper.</p>	<p>d) créer une base de données des institutions/projets recensant les institutions ayant mal géré les projets ou n'ayant pas obtenu de résultats, de manière à ne plus faire appel elles à l'avenir.            e) Envisager la possibilité de faire appel au bureau des services d'appui aux projets pour gérer l'exécution des projets à l'échelon national.</p>	<p>a) Le personnel des institutions collaboratrices consacre suffisamment de temps aux projets du PNUE.            b) Meilleure gestion de la part de PNUE.</p>	<p>Lors de l'approbation du projet.</p>	<p>Le Groupe de la coordination et de la gestion des programmes et le programme lui-même.</p>

<u>Conclusions</u>	<u>Recommandations</u>	<u>Suite à donner</u>	<u>Résultats escomptés</u>	<u>Date d'achèvement</u>	<u>Unité responsable</u>
	c) Le PNUE devrait envisager d'accorder certains avantages au personnel employé par d'autres organisations mais détachés auprès de ses projets. Cela aurait pour effet d'accroître leur motivation et leur efficacité au travail.	f) Les employés du gouvernement participant à l'exécution du projet doivent recevoir des incitations pour qu'ils s'investissent davantage dans leur travail (avec l'accord du gouvernement).	c) Elaboration d'une stratégie pour résoudre les problèmes des employés détachés et compléter leur salaire.	Lors de la soumission du projet pour approbation.	Division de l'élaboration des politiques et division de la mise en oeuvre des politiques.



<u>Conclusions</u>	<u>Recommandations</u>	<u>Suite à donner</u>	<u>Résultats escomptés</u>	<u>Date d'achèvement</u>	<u>Unité responsable</u>
<p>1.2 Certains instruments du PNUE, tels que le Centre international d'écotechnologie, bien qu'ils soient au service du monde en développement, emploient essentiellement du personnel provenant de la région où le centre est basé. Malheureusement cela peut compliquer la diffusion du message du centre international d'écotechnologie car le personnel ne possède pas une compréhension approfondie des pays en développement.</p>	<p>1.2 (Programme)</p> <p>a) Bien qu'ils soient implantés dans une région donnée, les projets exécutés par le PNUE doivent dans la mesure du possible être ouverts à la communauté internationale afin que le personnel, quelles que soient ses activités, puisse communiquer et travailler dans une perspective mondiale élargie.</p> <p>b) Ces projets doivent mettre au point un mécanisme de consultation approprié et faire appel à des consultants internationaux afin d'améliorer leur pertinence et leur impact.</p>	<p>La direction fait en sorte :</p> <p>a) que les postes d'administrateur sont ouverts à tous</p> <p>b) que la division de l'élaboration des politiques élabore des directives aux fins de la mise en place d'un processus consultatif. Ce processus utilise les conclusions de l'étude relatives à la gestion des fonds d'affectation spéciale.</p>	<p>Recrutement de personnel international compétent.</p> <p>Application des directives élaborées et garantie de la pertinence du projet.</p>	<p>Entrée en vigueur : 1er janvier 2000.</p> <p>Elaboration des directives d'ici le 30 avril 2000.</p>	<p>Conseil de gestion</p> <p>Division de l'élaboration des politiques de l'environnement.</p>

<u>Conclusions</u>	<u>Recommandations</u>	<u>Suite à donner</u>	<u>Résultats escomptés</u>	<u>Date d'achèvement</u>	<u>Unité responsable</u>
<p><b>2. Conception des projets et documentation (politiques et gestion des fonds)</b></p> <p>2.1 S'il est vrai que le PNUE est une organisation qui a atteint sa majorité en termes de gestion, l'évaluation a toutefois noté certains problèmes de bureaucratie auxquels se heurtent les projets pendant la phase d'exécution. Il s'agit notamment de problèmes touchant aux procédures de décaissement de fonds, qui se traduisent par des retards dans l'exécution des projets.</p> <p>2.2. D'autres problèmes ont trait au format des descriptifs de projet qui sont en contradiction avec ceux des principaux partenaires de PNUE, notamment les différents gouvernements et les Nations Unies, ce qui complique l'établissement de liens de travail</p>	<p>2. a) Il est recommandé d'effectuer une analyse approfondie des procédures de décaissement de fonds aux projets afin de les rationaliser. L'objectif doit être de faciliter le décaissement et la comptabilisation des fonds.</p> <p>b) Le PNUE devrait réexaminer le format de ses descriptifs de projet afin de l'harmoniser avec ceux des principaux organismes collaborateurs des Nations Unies.</p>	<p>La gestion du Programme du Fonds et le Groupe de la coordination et de la gestion des programmes étudie et élabore des directives de décaissement de fonds moins bureaucratiques</p> <p>Le Groupe de la coordination et de la gestion des programmes examine les directives sur la préparation des descriptifs de projet figurant sur le manuel et émet des recommandations au groupe chargé de l'approbation des projets.</p>	<p>Approbation et application des nouvelles directives de décaissement de fonds par le Conseil de gestion.</p> <p>Approbation, si besoin est, et application du nouveau format de projet par le Groupe chargé de l'approbation des projets. Par suite le manuel du PNUE est modifié.</p>	<p>30 juin 2000.</p> <p>30 août 2000.</p> <p>15 décembre 2000.</p>	<p>Service de la gestion du budget et des fonds, Groupe de la coordination et de la gestion des Programmes et Conseil de gestion.</p> <p>Groupe de la coordination et de la gestion des programmes, Groupe chargé de l'approbation des projets.</p>

<u>Conclusions</u>	<u>Recommandations</u>	<u>Suite à donner</u>	<u>Résultats escomptés</u>	<u>Date d'achèvement</u>	<u>Unité responsable</u>
<p><b>3. Partenariats (politiques)</b></p> <p>3.1. Le partenariat a continué d'être le principal mode de travail du PNUE. Les principaux partenaires étaient des gouvernements, des institutions, des organisations non gouvernementales, des sociétés privées et des organismes d'intérêt local. Cependant, la gestion de projets avec ses différents partenaires a constitué un redoutable défi que le PNUE n'a pu relever d'une manière satisfaisante. En particulier, les gouvernements ont été les partenaires les plus solides, même s'il a fallu tenir compte de leurs besoins considérables. Les principaux problèmes, notamment dans les pays les moins développés avaient trait au personnel, à des structures de gestion inadéquates, à l'équipement et à d'autres besoins en matière d'infrastructure.</p>	<p>3.a) Le PNUE doit mettre au point un modèle de gestion plus performant lui permettant de travailler en collaboration avec ses partenaires. Il importe notamment de concevoir de meilleurs arrangements en matière de personnel avec les gouvernements afin que les travaux du PNUE ne soient plus perçus comme un appendice du travail principal effectué par les administrateurs affectés aux projets. Le PNUE doit définir des règles claires en matière de collaboration, de sorte que lorsqu'un projet est exécuté conjointement avec des gouvernements, le personnel travaillant au projet puisse être détaché à plein temps et que ses besoins supplémentaires soient pris en charge par le PNUE.</p> <p>b) En matière d'orientation générale, le PNUE doit organiser des stages de formation en gestion des projets destinés à tout le personnel des organismes collaborateurs chargé de la gestion de ces projets. Ce type de formation permettrait de garantir la gestion efficace des projets.</p>	<p>Le PNUE engage des négociations et des discussions sur la nécessité de mettre en place un mécanisme de collaboration plus précis avec ses partenaires. Le PNUE élabore ce mécanisme que les organismes collaborateurs doivent signer en acceptant d'exécuter des projets pour le compte du PNUE. Ce mécanisme fait partie des arrangements relatifs au personnel détaché chargé de la gestion des projets du PNUE.</p> <p>La formation du personnel des organismes collaborateurs constitue l'une des conditions d'approbation des projets devant être exécutés en partenariat. La Division de la mise en oeuvre des politiques s'assure que la formation a réellement lieu et le Groupe chargé de l'approbation des projets assure le suivi de la formation par le biais de rapports d'activité.</p>	<p>Mise au point du mécanisme de collaboration. Pour tous les nouveaux projets faisant l'objet d'une collaboration entre le PNUE et d'autres organismes, un accord de collaboration intégrant le nouveau mécanisme sera signé.</p> <p>Personnel formé aux fins d'une meilleure collaboration et d'une gestion plus efficace des projets.</p>	<p>Entrée en vigueur : 30 mars 2000. Pour chaque nouvelle initiative menée en collaboration.</p> <p>Entrée en vigueur : janvier 2000.</p>	<p>Division de l'élaboration des politiques de l'environnement, Division de la mise en oeuvre des politiques de l'environnement, conseillées par l'ONUN, le Service de gestion des ressources humaines et les organismes collaborateurs.</p> <p>Division de l'exécution des programmes. Groupe de la coordination et de la gestion des programmes/Groupe chargé de l'approbation des projets.</p>

<u>Conclusions</u>	<u>Recommandations</u>	<u>Suite à donner</u>	<u>Résultats escomptés</u>	<u>Date d'achèvement</u>	<u>Unité responsable</u>
<p><b>4. Coordination (Politiques)</b></p> <p>4.1 La coordination des activités du PNUE dans les différentes régions demeure un problème majeur. Parfois, la collaboration avec certains partenaires ne produit pas de très bons résultats. De plus en plus de projets pilotes du PNUE sont exécutés au niveau national. A l'heure actuelle, le PNUE ne dispose ni de structures ni de stratégies lui permettant de coordonner et de gérer les activités exécutées à l'échelon national. Cet état de fait a donné lieu à une mauvaise supervision des projets comme l'illustrent certains projets sur le changement climatique et la gestion de la diversité biologique.</p> <p>Les retards accumulés dans l'exécution des projets résultant du fait qu'au moment où le projet est censé démarrer, les experts locaux n'ont pas encore été identifiés. Ces retards entraînent des dépassements de la durée des projets.</p>	<p><b>4. Partenaires et coordination</b></p> <p>a) Le PNUE ne disposant pas de représentation au niveau national, il lui importe de trouver les moyens de gérer les projets pilotes exécutés à l'échelon national. Le PNUE devrait envisager le recours au bureau des services d'appui aux projets pour fournir à ces projets l'assistance technique requise en matière de gestion.</p> <p>b) Puisque les coordonnateurs compétents ne sont pas légion, le PNUE doit dresser des listes régionales d'experts à partir desquelles les projets pourraient recruter leurs spécialistes, ce qui éviterait de perdre du temps pendant l'exécution du projet. Cela permettrait en outre de réduire les dépassements actuels de la durée de l'exécution des projets qui prévalent dans de nombreux pays en développement.</p>	<p>La direction suit l'évolution de la situation et a recours au Bureau des services d'appui aux projets, le cas échéant, pour gérer les projets du PNUE.</p> <p>Chaque bureau régional établit une liste régional d'experts. Le bureau de la représentation régionale assure la gestion de la liste principale afin de faciliter l'exécution du programme.</p>	<p>Des orientations et des directives précises sur la façons de gérer des projets au niveau national. Les possibilités offertes par le Bureau des services d'appui aux projets sont pleinement mises à profit.</p> <p>Base de données des experts dans chaque région et dans le monde disponible auprès de la division de la régionalisation et de la représentation.</p>	<p>30 avril 2000</p> <p>30 juin 2000</p> <p>30 septembre 2000</p>	<p>Division de l'élaboration des politiques d'environnement, Division de la mise en oeuvre des politiques d'environnement, Conseil de gestion</p> <p>Division de la régionalisation et Bureaux régionaux.</p>

<u>Conclusions</u>	<u>Recommandations</u>	<u>Suite à donner</u>	<u>Résultats escomptés</u>	<u>Date d'achèvement</u>	<u>Unité responsable</u>
<p><b>5. Viabilité (Politiques et programmes)</b></p> <p>La plupart des projets du Programmes des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ne disposent pas d'un programme de viabilité intégré leur permettant d'assurer la poursuite des activités une fois le projet achevé. Il s'ensuit que les gouvernements ou les institutions qui reçoivent de l'aide pour l'exécution des projets en disposent pas par la suite d'un programme précis grâce auquel ils peuvent maintenir les activités après l'achèvement du projet.</p>	<p>5. a) Le Groupe chargé de l'approbation des projets du PNUE doit faire de la viabilité l'un de ses critères d'approbation des projets. Il doit insister sur le fait que chaque descriptif de projet doit inclure une stratégie de viabilité , c'est-à-dire une indication de la façon dont le projet aidera l'organisme collaborateur à maintenir les activités après l'achèvement du projet.</p> <p>b) Le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne doit surveiller l'exécution de la stratégie de viabilité en l'incorporant comme critère dans les fiches d'auto-évaluation et dans l'objectif de l'évaluation.</p>	<p>La viabilité est prévue dans le manuel du PNUE. Le Groupe de la coordination et de la gestion des programmes incorpore la viabilité dans le manuel comme un critère ou une condition d'approbation.</p> <p>Le Groupe de l'évaluation modifie les fiches d'auto-évaluation pour y inclure le critère de viabilité. Il inclut en outre la viabilité dans tous les objectifs des évaluations théoriques et des évaluations approfondies.</p>	<p>La viabilité devient une condition d'approbation des projets figurant dans le manuel. Le Groupe chargé de l'approbation des projets veille à l'application de cette condition. Le Groupe de la coordination de la gestion des programmes s'assure que les différentes conditions sont respectées. Mise au point d'indicateurs de la viabilité. Fiches d'auto-évaluation révisées. La viabilité devient partie intégrante du rapport d'évaluation annuel.</p>	<p>2000</p> <p>2000</p>	<p>Groupe de la coordination et de la gestion des programmes, Groupe chargé de l'approbation des projets.</p> <p>Groupe de l'évaluation et du contrôle interne. Groupe de l'évaluation et du contrôle interne.</p>

<u>Conclusions</u>	<u>Recommandations</u>	<u>Suite à donner</u>	<u>Résultats escomptés</u>	<u>Date d'achèvement</u>	<u>Unité responsable</u>
<p>6. Les évaluations effectuées en 1998 ne font pas mention de la parité entre les sexes alors qu'il s'agit pourtant de l'un des critères utilisés pour la mise au point et l'approbation des projets. Cette remarque est valable pour toutes les évaluations, tant approfondies qu'internes, réalisées en 1998.</p>	<p>5. Il est recommandé que le Groupe de l'évaluation et du contrôle interne incorpore «la parité entre les sexes» comme critère d'évaluation et s'assure qu'il est également pris en compte dans toutes les évaluations internes.</p>	<p>Revoir les fiches d'auto-évaluation et inclure la parité entre les sexes dans tous les objectifs des évaluations. Incorporer la parité entre les sexes dans les critères d'évaluation figurant à l'annexe du manuel.</p>	<p>Fiches d'auto-évaluation révisées. La parité entre les sexes est incorporée dans l'annexe du manuel relative à l'évaluation. Les objectifs des évaluations prennent en compte la parité entre les sexes. L'application des critères relatifs à la parité entre les sexes est surveillée à travers l'analyse de toutes les évaluations internes effectuées sur une base annuelle.</p>	<p>28 février 2000</p>	<p>Groupe de l'évaluation et du contrôle interne. Groupe de l'évaluation et du contrôle interne.</p>

## Annexe II

### LISTE DES EVALUATIONS DE SOUS-PROGRAMMES

1. Evaluation du sous-programme sur la réduction des effets de l'utilisation d'énergie sur l'environnement (demandée par New York).
2. Evaluation du sous-programme sur la préservation des ressources en terres (demandée par New York)
3. Evaluation du sous-programme sur la préservation des ressources biologiques (demandée par New York).
4. Evaluation du sous-programme sur le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière /LAC.ROLAC (demandée par New York).

### Annexe III

#### LISTE DES EVALUATIONS APPROFONDIES DE PROJETS

1. Evaluation approfondie du fonctionnement des centres d'activité régionaux PNUE/MAP.
2. CP/1100-96-34 – Evaluation approfondie du renforcement des capacités de gestion des ressources du milieu marin et des zones côtières dans la région des Caraïbes.
3. EL/0702-94-05/EL/0702-94-06/EL/0702-94-40 - Projet conjoint PNUE/PNUD sur le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière en Afrique - Evaluation externe et rapport du groupe d'experts sur l'évaluation externe.
4. Evaluation approfondie du projet GF/2200-97-16 - Appui à certaines Parties non visées à l'annexe 1 pour l'établissement des communications nationales initiales - MAURICE
5. Evaluation approfondie du projet MH/1202-94-14 - Mise en place d'un réseau de gestion industrielle soucieuse de l'environnement - Phase I, II et III.
6. Evaluation approfondie du projet GF/2200-96-15 – Aspects économiques de la limitation des gaz à effet de serre - Phase I: Création d'un cadre méthodologique pour évaluer l'atténuation du changement climatique.
7. FP/5250-96-01 - Appui à la coopération régionale et sous-régionale : Amérique du Nord.
8. FP/5210-96-01 - Renforcement de la présence régionale du PNUE en Afrique dans le contexte de l'exécution de son mandat sur ce continent, à travers des cadres de coopération et services consultatifs régionaux et sous-régionaux.
9. Evaluation approfondie du projet CG/5400-96-02 - Utilisation des systèmes d'information géographique dans la gestion de la recherche agricole - Phase II
10. Evaluation approfondie du projet GF/1200-98-03 – Activité d'auto-assistance pilote pour la prévention des risques biotechnologiques.
11. Evaluation approfondie CP/0401-95-02 – Plan-cadre régional pour la mer Rouge.
12. BS/3100-97-01 - Mise en place du Centre régional de la Convention de Bâle pour la formation et le transfert de technologies en République Slovaque.



## Annexe IV

### LISTE DES EVALUATION DE PROJETS SUR DOSSIER

1. Evaluation de l'Avenir de l'environnement mondial (10 sous-projets)
  - FP/CP/5100-97-72– Avenir de l'environnement mondial 2 (GEO-2) : Participation de l'Université d'Europe Centrale à GEO2.
  - FP/CP/5100-97-73 – Avenir de l'environnement mondial 2 (GEO-2) : Participation du Centre arabe d'étude des zones arides et des terres sèches (ACSAD) à GEO 2.
  - FP/CP/5100-97-75 – Avenir de l'environnement mondial 2 (GEO-2) : Participation de l'Université du Chili à GEO 2.
  - FP/CP/5100-97-78 – Avenir de l'environnement mondial 2 (GEO 2) : Participation du Centre indien Musokotwane de recherche sur l'environnement et les ressources naturelles pour l'Afrique australe (IMERCOSA).
  - FP/CP/5100-97-81 – Avenir de l'environnement mondial 2 (GEO 2) : Participation de l'Institut asiatique de technologie.
  - FP/CP/5100-97-84 – Avenir de l'environnement mondial 2 (GEO 2) : Participation de l'Institut Tata de recherche sur l'énergie (TERI).
  - FP/CP/5100-97-86 – Avenir de l'environnement mondial 2 (GEO 2) : Participation de l'Institut néerlandais de recherche sur la santé publique et l'environnement (RIVM) du Centre collaborateur de GEO.
  - FP/5100-96-18 – Avenir de l'environnement mondial : Examen du rapport Avenir de l'environnement mondial I (GEO-I) par l'Université d'Etat de Moscou.
  - FP/5100-96-25 – Production de GEO-I.
  - FP/5100-96-37 – GEO-I sur INTERNET
  - Evaluation du projet FP/3100-96-04 sur dossier – Projet sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC).

## Annexe V

### LISTE DES FICHES D'EVALUATION INTERNE ET DES RAPPORTS FINAUX POUR 1999

1. ET/5240-96-02 - Réseau de formation sur l'environnement pour l'Amérique latine et les Caraïbes - AFE.
2. FP/5330-98-02 - Groupes de mobilisation de ressources - AFE.
3. FP/CP/5100-97-75/Rev.2 - Avenir de l'environnement (GEO 2) : Participation de l'Université du Chili à GEO-2. - AFE
4. CP/5100-97-76/Rev. 1 - Avenir de l'environnement 2 (GEO-2) : Participation de l'Institut brésilien de recherche sur l'environnement et les ressources naturelles renouvelables (Ibama) - AFE.
5. FP/CP/5100-97-77 - Avenir de l'environnement 2 (GEO-2) : Participation de l'Université du Costa Rica à travers la Fondation pour la recherche (FUNDEVI) - AFE.
6. FP/5510-98-07 - Coordination des contributions régionales à GEO-2, y compris une consultation régionale sur les politiques au titre de GEO-2 pour l'Amérique latine et les Caraïbes - AFE.
7. CP/FP/9101-87-90 - Utilisation des ressources génétiques adaptées aux conditions locales, de l'énergie renouvelable et d'autres ressources pour la production agricole à El Ammam ( Egypte).
8. CA/CP/FP/ME/5101-89-02 - Le Plan d'action 1990 -1995 pour la mer Méditerranée - AFE. (Rapport de fin d'année du projet ME/1100-98-09 - Assistance technique aux fins de la mise en oeuvre du Programm MEDPOL, Phase III.
9. GF/0313-94-62/Rev. 4 - Appui à la préparation d'une étude nationale sur la diversité biologique en Namibie - AFE.
10. GF/6105-92-61/Rev. 4 - Appui à la préparation d'une étude nationale sur la diversité biologique en Chine - AFE.
11. FP/6105-93-03 - Appui à deux pays en développement pour la préparation d'une étude nationale sur la diversité biologique : Mozambique (GF/1200-96-46) et Papouasie-Nouvelle- Guinée (GF/6105-92-68) - AFE.
12. GF/6105-92-64 - Directives aux fins de l'élaboration de stratégies et de plans d'action nationaux en faveur de la diversité biologique - AFE.
13. GF/0313-94-63 - Appui à la préparation d'une étude nationale sur la diversité biologique à Madagascar - AFE.
14. FP/0322-95-05 – Plan d'action pour la région Kalahari-Namib. Planification intégrée de l'utilisation des terres, surveillance, protection et réhabilitation des terres de parcours : Phase préparatoire du programme de conservation des terres : Zambie - AFE.
15. FP/0322-95-06 – Plan d'action pour la région Kalahari –Namib. Planification intégrée de l'utilisation des terres, surveillance, protection et réhabilitation des terres de parcours : Phase préparatoire du programme de conservation des terres : Botswana – AFE.
16. PA/6102-93-01 – Programme de gestion intégrée des écosystèmes andins (Cajamarca) – AFE.
17. PA/6103-84-01 – Projet pilote intégré sur la gestion de l'environnement et la protection des écosystèmes andins – AFE.
18. CP/FP/ME/CA/5101-89-02 – Plan d'action pour la mer Méditerranée : 1990-1995 – AFE.

19. ME/5102-84-02 – Appui au Centre d'activité régional pour les zones méditerranéennes faisant l'objet d'une protection spéciale – AFE.
20. FP/CR/5102-87-08 – Evaluation de la contamination par les hydrocarbures et autres polluants dans les eaux de la région sud-est de la mer des Caraïbes – AFE.
21. FP/RA/0505-94-01 (Groupe d'étude conjoint CNEUH/PNUE sur le passage du stade de l'assistance à celui du développement (JTF/CRD) – AFE.
22. FP/EL/0702-94-05 (3083) [EL/0702-94-40 & EL/0702-94-06] - Droit de l'environnement et institutions compétentes en la matière en Afrique (Mise en oeuvre du programme Montevideo II) - AFE.
23. FP/3210-96-01/Rev. 9 - Appui aux éléments de sous-programme 3.2 : zones urbaines (excepté le Centre international d'écotechnologie), 3.4 : Atténuation des effets des changements de l'environnement et des situations d'urgence présentant un danger pour l'environnement) et 3.3 : Nouveaux problèmes en matière de santé de l'environnement - AFE.
24. HA/HL/CP/5324-98-04 - Appui aux réunions du Comité de haut niveau des ministres et des hauts fonctionnaires - AFE
25. FP/5320-98-06 - Interinstitutions, affaires politiques et parité entre les sexes - AFE.
26. CP/1200-98-71 - Sentier de grande randonnée de Gigiri - AFE.
27. FP/EA/0401-93-01 - Base de données et atlas des ressources du milieu marin et des zones côtières d'Afrique orientale ( Phase I : Kenya) - Rapport final.
28. FP/CP/5300-96-01/Rev. 7 - Coordination des activités de sensibilisation/éducation du public et de mobilisation des principaux groupes - AFE, y compris les documents.
29. FP/9101-96-56/Rev. 9 - Réseaux d'appui et de soutien logistique aux activités en faveur de l'environnement et des ressources naturelles ((ENRIN) - Renforcement des capacités pour l'évaluation de l'environnement, la communication de données et la gestion des bases de données géoréférencées en Amérique latine et dans les Caraïbes - AFE.
30. FP/5201-92-03/Rev. 6 - Préparation des rapports de synthèse sur les connaissances scientifiques et techniques en matière de contamination de la nappe phréatique - AFE.
31. FP/0202-94-11/Rev. 4 - Elaboration de lignes directrices pour une gestion écologiquement rationnelle des bassins versants en Asie en vue de conserver les avantages des terres humides - AFE.
32. FP/9101-87-92 - Promotion de la gestion écologiquement rationnelle des bassins lacustres - AFE.
33. FP/1100-99-10 - Application des directives de planification en matière de gestion intégrée des zones côtières des bassins hydrographiques au bassin hydrographique de la Cetina et aux zones côtières connexes - Phase I: Préparation du profil écologique et socio-économique - AFE.
34. FP/1100-99-11: Renforcement des capacités à appréhender les facteurs d'environnement qui contribuent à accroître les effets des crues du fleuve Yangtze - AFE.
35. FP/1200-98-01/Rev. 1 - Protection des ressources biologiques -AFE.
36. ME/CA/CP/1100-98-02 - Budget de fonctionnement du Groupe de coordination du Plan d'action pour la mer Méditerranée et le secrétariat de la Convention de Barcelone et des protocoles y relatifs- AFE.
37. CR/FP/0401-94-16/Rev. 4 - Planification intégrée et développement institutionnel pour la gestion des ressources marines et côtières - AFE.

38. CR/FP/JA/0401-94-18/Rev. 4 - Coordination générale et coût commun du Programme pour l'environnement des Caraïbes.
39. CR/CP/1100-96-34/Rev. 1 - Renforcement des capacités de gestion des ressources du milieu marin et des zones côtières dans la région des Caraïbes - AFE.
40. GF/CR/1100-99-04/Rev. 1 - Réduction du ruissellement de produits pesticides dans la mer des Caraïbes - AFE.
41. JC/FP/3220-96-07/Rev. 5 - Bulletin d'information du Centre d'écotechnologie (Annexe 11-1 du projet CIET) - AFE.
42. FP/1200-98-06/Rev. 3 – Diffusion de l'information et formation dans le domaine du transfert de technologies relatives aux ressources génétiques d'animaux domestiques – AFE.
43. FP/1200-98-08/Rev. 2 – Création de partenariats en matière de renforcement des capacités pour la réalisation de programmes nationaux de ressources phylogénétiques durables – AFE.
44. FP/1200-98-14/Rev. 1 – Appui au Centre de ressources microbiennes du Caire aux fins d'enrichissement des collections de cultures microbiennes, de formation du personnel et de recherche en biotechnologie appliquée à l'environnement – AFE.
45. FP/1200-98-07/Rev. 1 – Appui à un atelier de formation sur les biofertilisants microbiens, la biologie moléculaire végétale et la biotechnologie – AFE.
46. FP/1200-99-05 – Conservation communautaire intégrée de la diversité biologique - AFE.
47. CT/1200-99-08 – Prestation de services techniques de surveillance du commerce au Secrétariat de la CITES-AFE.
48. ME/1100-98-06 – Appui au Centre d'activité régional pour la télédétection appliquée à l'environnement (ERS/RAC) du MAP - AFE.
49. ME/MX/1100-98-05 – Le plan d'action pour la mer Méditerranée : Centre régional d'intervention d'urgence en cas de pollution marine en mer Méditerranée- AFE.
50. ME/CP/1100-98-04 – Appui au Centre d'activité régional pour les zones faisant l'objet d'une protection particulière - AFE.
51. ME/XM/1100-98-10 – Appui au Centre d'activité régional pour le Programme d'action prioritaire - AFE.
52. GF/1200-98-73 – Appui à la préparation d'un cadre national de prévention des risques biotechnologiques - AFE.
53. ME/XM/1100-98-07 – Appui au Centre d'activité régional du Plan bleu- AFE.
54. CP/5220-97-02 – Recherche et formation sur les méthodes de mesure et de surveillance de la santé des grands écosystèmes - AFE
55. GF/1200-98-75 – Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, Cuba- AFE.
56. GF/1200-98-71 - Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, Bolivie - AFE.

57. GF/1200-98-72 - Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, Bulgarie - AFE.
58. GF/1200-98-73 - Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, Cameroun - AFE.
59. GF/1200-98-76 - Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, Egypte - AFE.
60. GF/1200-98-77 - Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, Kenya - AFE.
61. GF/1200-98-78 - Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, Hongrie - AFE.
62. GF/1200-98-82 - Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, Namibie - AFE.
63. GF/1200-98-84 - Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, Pologne - AFE.
64. GF/1200-98-87 - Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, Ouganda - AFE.
65. GF/1200-98-89 - Appui à la préparation du cadre national pour la prévention des risques biotechnologiques, IRRO/MSDN - AFE.
66. FP/1200-97-11 – Surveillance de la diversité génétique par le biais d'études ethnobotaniques et d'études sur l'érosion génétique en vue de mettre au point des stratégies efficaces de conservation des ressources génétiques des cultures - AFE.
67. FP/6105-81-04 – Voyage d'étude portant sur les zones protégées et la faune et la flore sauvages en URSS - AFE.
68. FP/6105-82-01 – Bulletin régional trimestriel sur la nature, les parcs nationaux et la conservation et la gestion des espaces naturels en Afrique (nature et faune) - AFE.
69. FP/6105-83-01 – Annuaire des zones humides africaines d'importance internationale - AFE.
70. FP/ST/6105-85-02 – Bourses de perfectionnement en gestion de la faune et flore sauvages - AFE.
71. FP/6105-78-01 – Appui à la République populaire de Mongolie sur la création du parc national du Grand Gobi (Mongolie) - AFE.
72. FP/6105-81-03 – Conférence internationale sur les réserves de la biosphère, Minsk - AFE.
73. FP/ME/5102-76-06 – Le Programme pour la mer Méditerranée : Centre régional de lutte contre la pollution par les hydrocarbures en mer Méditerranée - MED XIII - AFE.
74. CP/5100-97-86 – Avenir de l'environnement 2 (GEO-2) : participation de l'Institut national pour la santé publique et l'environnement (RIVM) – Rapport final.
75. GF/1300-97-04 – Gestion de la végétation locale aux fins de la remise en état des terres de parcours dégradées dans les zones arides africaines – Botswana, Kenya, Mali – Rapport final en vue des projets internes.
76. GF/1300-99-01 – Gestion de la végétation locale aux fins de la remise en état des terres de parcours dégradées dans les zones arides africaines – Rapport final concernant les projets internes.

77. FP/5100-96-16 – L’Avenir de l’environnement mondial : Examen de l’Avenir de l’environnement mondial 1 (GEO 1) par le Centre de recherche sur l’environnement et le développement pour la région des pays arabes et l’Europe (CEDARE) - AFE.
78. FP/CP/5100-97-80 – L’Avenir de l’environnement mondial 2 (GEO-2): Participation du Centre de recherche sur l’environnement et le développement pour la région des pays arabes et l’Europe (CEDARE) - AFE

FP/CP/5100-97-81 - L’Avenir de l’environnement mondial 2 (GEO 2) : Participation de l’Institut asiatique de technologie – Rapport final.

-----