



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
23 mars 2021
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2021
7-11 juin 2021, New York
Point 9 de l'ordre du jour provisoire
Évaluation

**Troisième évaluation conjointe du Programme
de microfinancements effectuée par le Fonds
pour l'environnement mondial et le Programme
des Nations Unies pour le développement**

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Contexte	2
III. Résultats de l'évaluation	4
IV. Conclusions	13
V. Recommandations	16



I. Introduction

1. Le Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ont mené à bien la troisième évaluation conjointe du Programme de microfinancements du Fonds pour l'environnement mondial (PMF/FEM). Le Conseil du FEM a approuvé cette évaluation à sa cinquante-sixième réunion, en juin 2019, lorsqu'il a approuvé, plus généralement, le programme de travail quadriennal et le budget correspondant du Bureau indépendant d'évaluation du FEM¹. Le PNUD étant l'agent de réalisation du programme, son propre Bureau indépendant d'évaluation a été invité à mener l'évaluation conjointement avec son homologue du FEM. Celle-ci a ensuite été approuvée par le Conseil des administrateurs du PNUD dans le cadre de son approbation du programme de travail du Bureau indépendant d'évaluation du PNUD pour 2019.

2. L'évaluation conjointe vise globalement à examiner la performance du PMF/FEM, à déterminer si des changements sont nécessaires pour améliorer son efficacité ainsi qu'à fournir au Conseil du FEM et au Conseil des administrateurs du PNUD des données d'évaluation relatives à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à la durabilité du PMF/FEM.

3. Il s'agit essentiellement d'évaluer dans quelle mesure le PMF/FEM atteint les objectifs énoncés dans ses orientations stratégiques et opérationnelles. Tout en faisant une large place aux performances et aux résultats obtenus depuis la précédente évaluation conjointe, effectuée en 2015, l'évaluation prend en compte toute la période d'existence du PMF/FEM, depuis sa création en 1992. Elle s'appuie sur l'appréciation des résultats et des retombées de l'évaluation conjointe de 2015. Les conclusions de l'évaluation précédente constituent la base de référence pour évaluer les progrès. L'évaluation porte essentiellement sur les problèmes stratégiques qui ont surgi depuis la dernière évaluation. Il s'agit d'une évaluation inscrite dans une perspective d'avenir qui propose des points de référence permettant d'estimer les progrès réalisés lors des évaluations ultérieures du PMF/FEM.

II. Contexte

4. Le PMF/FEM vise en premier lieu à canaliser des microfinancements vers les organisations de la société civile qui cherchent à améliorer l'environnement mondial grâce à des mesures locales. Le PMF/FEM est mis en œuvre de manière continue depuis 1992 et a touché des milliers d'organisations à petite échelle dans 126 pays de toutes les régions. Des associations locales bénéficient de microfinancements² visant à soutenir le recours à des pratiques et à des technologies qui créent des avantages en rapport avec la perte de biodiversité, l'atténuation du changement climatique, la dégradation des terres, la protection des eaux internationales ainsi que la gestion des produits chimiques et des déchets, et ce, tout en générant des avantages socio-économiques.

¹ Fonds pour l'environnement mondial, 2019, « Four-Year Work Program and Budget of the GEF Independent Evaluation Office », GEF/ME/C.56/03/Rev.01

² Les subventions s'élèvent au maximum à 50 000 dollars des États-Unis. Concrètement, le montant moyen des subventions est d'environ 25 000 dollars. Grâce à une fenêtre de projets stratégiques, des subventions allant jusqu'à 150 000 dollars sont accordées afin de permettre l'expansion des projets et de couvrir un plus grand nombre de communautés dans un paysage terrestre ou marin critique. Au moment de la rédaction du présent rapport, 81 projets actifs ont un budget de plus de 50 000 dollars.

5. Le PNUD déploie le PMF/FEM pour le compte du FEM et d'autres donateurs. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) est l'agent d'exécution du PMF/FEM et fournit un appui fiduciaire et administratif aux pays participants. Les orientations générales en matière de stratégie et de programmation, la supervision et l'appui technique sont en premier lieu fournis par le Conseil du FEM, puis par le Comité directeur du PMF/FEM, présidé par le secrétariat du FEM, et ensuite mis en œuvre par l'Équipe de direction générale du programme qui travaille dans les locaux du PNUD. Les bureaux de pays du PNUD apportent un appui supplémentaire aux programmes nationaux du PMF/FEM, en participant en tant que membres institutionnels des comités directeurs nationaux du PMF/FEM.

6. Chaque pays participant élabore une stratégie de programme national pour chaque phase opérationnelle du PMF/FEM, en adaptant le cadre stratégique mondial aux conditions particulières du pays. Les comités directeurs nationaux constituent la principale instance de décision du PMF/FEM à l'échelle nationale et assurent la supervision, l'orientation et la direction générales des programmes de pays. Les comités directeurs nationaux, dont les membres sont des volontaires, se composent généralement de représentants d'organisations de la société civile, du gouvernement, des universités, du PNUD et, occasionnellement, d'autres agences du FEM et des donateurs cofondateurs, des organisations de populations autochtones, du secteur privé et des médias.

7. Le PMF/FEM a accordé environ 25 117 microfinancements. Le nombre de pays participants est passé de 11 à 126 depuis 1992. Parmi ces pays, 40 sont des pays les moins avancés (PMA), 37 sont des petits États insulaires en développement et 43 sont en situation fragile.

8. Actuellement, 110 pays participent au programme de pays mondial et 16 au programme de pays reclassé. Le premier est financé grâce au financement des activités de base convenu dans le cadre de la reconstitution des ressources de la caisse du FEM pour chaque période de reconstitution. Outre ces ressources de base, les pays relevant du programme de pays mondial peuvent également utiliser une partie de leurs ressources du Système transparent d'allocation des ressources (STAR)³ du FEM (jusqu'à 10 pour cent et pas plus de 2 millions de dollars) pour compléter le montant alloué par le programme de pays mondial. Au cours de son cinquième cycle de reconstitution des ressources (FEM-5), les pays dont les programmes de pays du PMF/FEM sont les plus anciens et les plus matures sont passés à un nouveau mécanisme de financement – le programme de pays reclassé – pour permettre au PMF/FEM de poursuivre son développement et d'aider de nouveaux pays sans croissance concomitante du financement des activités de base. Ces pays sont financés par des projets de grande ou de moyenne envergures provenant des fonds STAR de leurs pays respectifs⁴.

9. L'axe stratégique du PMF/FEM a considérablement évolué depuis le FEM-5. Dans le cadre du FEM-7 (2018-2022), le PMF/FEM vise à mettre davantage l'accent sur la promotion d'investissements stratégiques et axés sur les résultats à l'échelle locale, conformément aux stratégies des domaines d'intervention et aux programmes à impact du FEM-7⁵. Le PMF/FEM entend porter l'essentiel de son action sur

³ Le Système transparent d'allocation des ressources (STAR) est le cadre du FEM, fondé sur les performances, pour l'allocation des ressources de la Caisse du FEM aux pays au cours d'une période de reconstitution.

⁴ Le PNUD est l'agent de réalisation du FEM pour ces projets de grande et de moyenne envergures. L'agent d'exécution peut être l'UNOPS ou une organisation non gouvernementale qualifiée.

⁵ Fonds pour l'environnement mondial, 2018, « GEF Small Grants Programme: Implementation Arrangements for GEF-7 », GEF/C.54/05/Rev.01. FEM, Washington, D.C.

l'innovation et les initiatives d'ampleur modulable à l'échelle locale pour s'attaquer aux problèmes environnementaux mondiaux dans les paysages terrestres et marins qui revêtent un caractère prioritaire. Pour améliorer l'efficacité du PMF/FEM, des approches clés ont été adoptées et renforcées, notamment le renforcement du pouvoir d'action des communautés locales ; le ciblage des PMA et des petits États insulaires en développement ; l'appui à l'innovation dans les communautés sur les problèmes émergents ; la prise de mesures en faveur de partenariats et de l'adoption plus large⁶ des résultats ; le fait de s'acquitter des fonctions fiables de mécanisme de subvention et de plateforme communautaires au niveau mondial en matière d'environnement. Cinq initiatives stratégiques sont conçues en vue de créer les conditions propices à l'alignement sur les approches intégrées du FEM concernant les principaux problèmes environnementaux mondiaux et la complémentarité avec les domaines d'intervention et les programmes à impact à l'échelle communautaire. Ces cinq initiatives stratégiques englobent : l'agriculture et la pêche durables ; l'accès aux avantages des énergies à faible émission de carbone ; la protection communautaire des écosystèmes et des espèces menacés sur terre et dans l'eau ; des ententes locales à mondiales en matière de gestion des produits chimiques et des déchets ; et l'accélération du développement urbain durable.

III. Résultats de l'évaluation

Pertinence stratégique du Programme de microfinancements du Fonds pour l'environnement mondial

10. Le PMF/FEM continue à offrir des avantages environnementaux, sociaux, économiques et institutionnels très pertinents, à l'échelle tant locale que mondiale. Les activités bénéficiant de l'aide de microfinancements sont bien alignées sur les priorités du FEM pour les différents domaines d'intervention. L'aide d'autres donateurs au PMF/FEM et par l'intermédiaire de ce programme a permis d'élargir le champ d'action en vue de résoudre des problèmes complémentaires, tels que l'adaptation aux changements climatiques et les zones de conservation gérées par les populations autochtones.

11. Il existe toujours une forte convergence entre le PMF/FEM et le mandat global du PNUD en ce qui concerne la promotion du développement durable. Cependant, les synergies locales entre le PNUD et le PMF/FEM n'ont pas été pleinement optimisées. Ce degré de convergence est souvent observé dans les descriptifs de programme et de projet du PMF/FEM ainsi que dans les stratégies des programmes de pays. Une analyse plus approfondie montre que dans de nombreux cas, bien qu'il existe des liens entre le PNUD et le PMF/FEM à l'étape de la conception du programme de pays et dans la documentation, certains sont faibles à l'échelle locale. Bien que la plupart des bureaux de pays du PNUD contribuent à l'administration et au fonctionnement du PMF/FEM, il est possible d'améliorer les synergies du programme. Les preuves recueillies au cours de l'évaluation ont montré que l'appui est principalement de nature opérationnelle plutôt que des synergies applicables en matière de programmation.

12. La volonté du PMF/FEM d'accroître l'intégration des communautés et des groupes marginalisés ainsi que de créer des conditions permettant aux petites organisations d'accéder pour la première fois au financement du développement, souvent dans des conditions difficiles, est particulièrement pertinente. Le PMF/FEM a été salué par les parties prenantes et reconnu par de nombreuses organisations pour

⁶ Une adoption plus large englobe le maintien, l'intégration, la reproduction, la mise à l'échelle et le changement de marché.

son travail visant à promouvoir l'intégration de secteurs de la société qui n'auraient autrement pas eu l'occasion de participer aux actions menées en faveur de la durabilité environnementale.

13. À l'échelle mondiale, la vision à long terme du PMF/FEM ne fait pas l'objet d'un consensus clair, ce qui conduit à des perceptions parfois contradictoires de ce que le PMF/FEM peut accomplir et de la manière dont il devrait fonctionner. La première recommandation de l'évaluation de 2015 était de redynamiser le comité directeur du PMF afin « d'encourager une réflexion stratégique de haut niveau pour l'élaboration d'une vision à long terme pour le PMF ». Cette recommandation n'a pas été menée à terme, bien qu'un certain nombre d'étapes aient été signalées par le PNUD et le FEM dans les années qui ont suivi l'évaluation de 2015. Les différentes déclarations concernant la vision, la mission et le mandat du PMF/FEM, exprimées dans plusieurs documents de politique et de programmation, montrent que le PMF/FEM revêt des significations et des valeurs différentes selon les personnes et les moments. Chaque itération – y compris celles détaillées dans les documents successifs en lien avec le PMF/FEM, les documents du Conseil du FEM et les publications – exprime, ajoute ou supprime différents éléments et semble indiquer une subsidiarité de l'objectif ou une hiérarchie des buts, des moyens et des finalités. Simultanément, les différentes déclarations font toutes référence à des éléments et principes similaires qui semblent permanents (par exemple, l'action locale, les associations locales, les objectifs environnementaux et de développement). Ces différences et similitudes ont une incidence sur le déploiement opérationnel du PMF/FEM, de l'échelle mondiale à l'échelle locale.

14. L'absence d'une déclaration de vision globale a une incidence sur la prise de décision à des niveaux élevés au sein du PMF/FEM, car chaque façon d'envisager le PMF/FEM s'accompagne également d'une hypothèse sous-jacente sur ce que le PMF/FEM devrait soutenir, et des voies appropriées pour atteindre les objectifs visés. À titre d'exemple, on peut citer la discussion actuelle entre le FEM et le PNUD relatives aux coûts encourus par le PMF/FEM pour les activités du programme et les coûts de gestion, et à la classification par le secrétariat du FEM des dépenses du PMF/FEM en tant qu'éléments « subventionnés » ou « non subventionnés » qui, loin de se limiter à une question de comptabilité, illustre en fait l'absence de consensus concernant la vision globale à long terme du PMF/FEM.

Efficacité

15. Le PMF/FEM accomplit sa mission avec efficacité, obtenant des résultats environnementaux et socio-économiques concrets sur le terrain. Les résultats du PMF/FEM dépendent autant des « actions » que mène le Programme que de la « manière » dont il les mène à bien. D'après l'analyse des activités menées sur le terrain, le PMF/FEM a soit conduit directement à des résultats significatifs, soit exercé une nette influence en matière d'amélioration de l'environnement mondial et d'avantages socio-économiques. Le volume des microfinancements versés indique également une tendance à la hausse du volume des avantages environnementaux et socio-économiques que génère le PMF/FEM. Dans l'ensemble, le niveau des ressources octroyées au PMF/FEM a augmenté, malgré des fluctuations au fil des ans.

16. Le nombre de microfinancements accordés par le PMF/FEM a considérablement augmenté au cours des phases successives. Depuis la phase pilote, de 1992 à 1996, au cours de laquelle seuls 33 pays ont dépensé un total de 10 millions de dollars, jusqu'à la dernière phase opérationnelle (la sixième), au cours de laquelle 125 pays ont dépensé plus de 96 millions de dollars en microfinancements, le nombre de microfinancements déployés a pratiquement été multiplié par cinq. Le nombre de PMA, de petits États insulaires en développement et de pays en situation fragile qui

ont participé au Programme est passé de 37 en 2007 à 85 en 2020. La biodiversité demeure le domaine d'intervention le plus financé dans le PMF/FEM, suivi par les changements climatiques et la dégradation des terres. En 2020, il y avait 2 812 microfinancements en cours de mise en œuvre, « 25 117 projets [...] avec un total de 684,8 millions de dollars de fonds du FEM et d'autres donateurs. En outre, plus de 837,2 millions de dollars ont été mobilisés pour cofinancer les projets communautaires du PMF/FEM sur le plan national. Parmi ceux-ci, le cofinancement en trésorerie a représenté un total de 377,2 millions de dollars et a été mobilisé auprès de donateurs multilatéraux et bilatéraux, de fondations, d'Organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres partenaires à l'échelle nationale. [...] »⁷.

17. La fiche de performance du PMF/FEM et les rapports de suivi annuels, qui compile les résultats à l'échelle du programme pour les différentes périodes, font état des principaux résultats suivants :

a) Dans le domaine de la biodiversité, le PMF/FEM a rendu compte d'une moyenne annuelle de 1 046 espèces importantes protégées entre 2014 et 2019. À cela s'ajoutent les activités menées depuis 2014 sur plus de 2 200 zones protégées et les Stratégies intégrées d'adaptation aux changements climatiques. En 2017-2018, le PMF/FEM a fait état de 7,1 millions d'hectares de paysages terrestres et marins faisant l'objet d'une utilisation durable ;

b) En ce qui concerne les changements climatiques, selon le rapport annuel de suivi du PMF/FEM pour 2019-2020, la majeure partie du portefeuille est axée sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (plus de 68 %), le reste étant consacré à la conservation des réserves de carbone et à leur renforcement. Le rapport indique que 44 106 ménages ont bénéficié d'un accès à l'énergie grâce aux interventions du PMF/FEM en 2019-2020, soit une hausse par rapport aux 36 000 en 2018-2019) ;

c) Dans le cadre du domaine d'intervention « dégradation des terres », en 2019-2020, il a été procédé à un total de 2 000 microfinancements au bénéfice de plus de 1,6 million de personnes, accompagnés d'une démonstration de pratiques de gestion durable des terres et des forêts. En 2017-2018, 56 000 hectares de terres ont fait l'objet d'une gestion durable, auxquels se sont ajoutés 180 000 hectares supplémentaires l'année suivante, et en 2019-2020, 41 238 hectares supplémentaires de forêts et de terres non forestières ont été restaurés ;

d) Le recours à l'approche fondée sur les paysages terrestres et marins a également permis de protéger 5 713 hectares de paysages marins faisant l'objet d'une gestion durable en 2019-2020 et 107 297 hectares de zones côtières au titre de la gestion durable des terres dans 60 paysages marins. Enfin, au cours de la période 2014-2019, le PMF/FEM a permis d'éliminer 7 640 tonnes de pollution terrestre des écosystèmes marins, ainsi que 56 819 tonnes de déchets solides pour lesquels « le brûlage à l'air libre a été évité » ;

e) Douze projets de grandes et moyennes envergures achevés dans le cadre de la modalité du programme de pays reclassé ont fait état de résultats environnementaux positifs dans les évaluations finales, sous la forme d'une augmentation de la superficie des paysages faisant l'objet d'une gestion améliorée, pour un total de 2,2 millions d'hectares. Six projets ont permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 33,8 millions de tonnes métriques. Cinq projets ont contribué à la restauration des forêts et à l'augmentation du couvert végétal, atteignant 15 500 hectares. Parmi les avantages apportés à l'environnement, citons

⁷ Programme des Nations Unies pour le développement, 2020, « GEF Small Grants Programme Annual Monitoring Report, Results Highlights, Reporting Year 2019 – 2020 », PNUD, New York.

l'amélioration de la gestion des zones protégées, la protection des espèces, l'augmentation des zones de conservation marine et la réduction de l'érosion des sols. Neuf projets en cours dans le cadre du FEM-6 et huit approuvés dans le cadre du FEM-7⁸ visent à améliorer la gestion de 1,2 million d'hectares de terres. En outre, dix projets visent à restaurer 228 390 hectares de terres au total, et six œuvrent en faveur de l'amélioration de la gestion de 56 837 hectares d'habitats marins. En ce qui concerne l'atténuation des changements climatiques, 15 des 17 projets en cours visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 7,7 millions de tonnes.

18. La portée des résultats du PMF/FEM est vaste, et ni le FEM ni le cadre de suivi et d'évaluation de l'Équipe de direction générale du programme ne sont entièrement équipés pour rendre compte de manière adéquate de la complexité des mesures mises en œuvre. Pour caractériser les résultats obtenus dans le cadre du PMF/FEM dans son ensemble, il convient de rappeler que les programmes de pays du PMF/FEM communiquent leurs résultats en agrégeant les résultats obtenus à l'échelle des subventions. Il convient par ailleurs de noter que, compte tenu de la portée limitée et courte des interventions, de nombreux résultats sont de nature indirecte, où les parties prenantes du PMF/FEM « influencent » une série de résultats. Chaque microfinancement produit un petit niveau de résultats, et ce n'est que dans l'agrégation géographique et temporelle que l'on commence à voir le niveau d'efficacité du PMF/FEM par rapport à son objectif visé. Comme cela a été observé dans les études de cas nationales de l'évaluation, les résultats du PMF/FEM peuvent être mesurés grâce à des indicateurs « concrets » ainsi qu'à des « avantages intangibles », tels que l'instauration de la confiance, d'un dialogue et d'une éthique ou la création de communautés de pratiques et de connaissances.

19. Les facteurs clés de l'efficacité du PMF/FEM sur le terrain sont liés à l'innovation, à l'intégration, à l'adhésion et au dévouement des équipes nationales, ainsi qu'à la force et à la durabilité de la société civile dans un pays. Le recours à l'approche fondée sur les paysages terrestres et marins a entraîné une concentration plus importante des répercussions à l'échelle locale et leur plus grande visibilité. La plupart des projets de microfinancement étudiés dans le cadre de cette évaluation ont obtenu des résultats satisfaisants, ainsi que des notes élevées en matière d'efficacité et d'efficacité dans leurs évaluations finales.

20. En plus de soutenir les organisations locales dans le développement de solutions environnementales, le PMF/FEM s'est engagé dans ce qu'elle appelle, depuis les activités de la sixième phase opérationnelle de « Grantmaker Plus », un ensemble d'activités conçues pour « améliorer l'efficacité globale du portefeuille de PMF/FEM ». Il s'agit notamment d'activités qui aident à l'instauration de dialogues politiques entre le gouvernement et les organisations de la société civile, favorisent l'inclusion sociale et élargissent la portée des connaissances. Certaines activités de Grantmaker Plus étaient auparavant intégrées dans le PMF/FEM, mais avec des terminologies différentes, telles que l'inclusion sociale (peuples autochtones, personnes vivant avec un handicap, genre). Comme indiqué dans le document de projet pour la sixième phase opérationnelle, le terme Grantmaker Plus a été inventé pour traduire « la régularisation et la mise en œuvre plus organisée d'activités d'appui auparavant plus ad hoc dans un... ensemble de rôles conçus pour soutenir l'expansion, l'intégration et la reproduction qui permettra de renforcer les capacités de plus haut niveau (par exemple, des bourses pour le personnel recruté sur le plan international), la mise en réseau et l'aide institutionnelle, le partage des connaissances (par exemple, une plateforme d'échange de technologies Sud-Sud), des mécanismes nationaux de promotion (par exemple, des plateformes de dialogue entre les organisations de la

⁸ Cinq projets de grandes et moyennes envergures du portefeuille du programme de pays reclassé qui ont été approuvés entre mai et décembre 2020 ne sont pas inclus dans cette analyse.

société civile et le gouvernement) et, le cas échéant, une extension aux niveaux régional et mondial⁹ ». Ces initiatives sont mises en œuvre par l'intermédiaire de subventions ordinaires et de budgets nationaux des opérations par les coordinateurs nationaux au niveau du pays et non par des dépenses mondiales.

21. Au fil des ans, le PMF/FEM a progressivement ajouté plusieurs thèmes, initiatives et programmes d'intérêt spécial à son cadre de programmation. Au cours de la sixième phase opérationnelle, l'approche fondée sur les paysages terrestres et marins faisait partie de quatre « stratégies intégrées de domaines d'intervention » (également appelées « initiatives stratégiques » ou « plateformes multifocales » dans différents documents). Le PMF/FEM a également conçu une série de « programmes d'innovation » visant à faire face aux nouveaux problèmes liés aux initiatives stratégiques dans un certain nombre de pays sélectionnés. Ces programmes ont également été mis en œuvre grâce à la formule de dotation ordinaire du PMF/FEM et englobaient : l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or ; les entreprises dirigées par des femmes ; les personnes handicapées et le développement adapté ; les peuples autochtones et l'accès à l'énergie ; la jeunesse et les changements climatiques ; la protection des grands félins ; la gestion durable des terres dans la région du Sahel ; le développement de la chaîne de valeur et des produits de la montagne ; la coopération Sud-Sud. Enfin, le PMF/FEM met en œuvre un ensemble d'initiatives mondiales, telles que l'Initiative d'appui mondial aux peuples autochtones et aux aires et territoires du patrimoine autochtone et communautaire, qui bénéficient de financements qui ne sont pas versés par le FEM mais utilisent la formule de dotation du PMF/FEM à l'échelle nationale.

22. Le but de cette modification de la formulation ou du nom du cadre de programmation du PMF/FEM au fil des ans n'est pas clair. Un examen du portefeuille montre que les aspects fondamentaux du PMF/FEM et de ses activités n'ont pas beaucoup changé et, de fait, que tous les programmes nationaux du PMF/FEM ont recours à la formule traditionnelle de dotation à l'échelle locale, à l'exception des activités mondiales menées par l'Équipe de direction générale du programme. La philosophie fondamentale du PMF/FEM (intégration, participation, renforcement du pouvoir d'action de la société civile) est également demeurée stable. Ces révisions successives du cadre de programmation visent probablement à contribuer à suivre les tendances du moment et à s'aligner sur les politiques et les cadres de programmation plus larges de la communauté internationale et du FEM, deux objectifs légitimes. Cependant, ces révisions ont des conséquences importantes en termes de complexité et d'établissement de rapports. L'évaluation a révélé la valeur de ces activités, mais aussi le fait que la reclassification des activités, la complexité croissante des options des programmes et la terminologie peuvent engendrer une certaine confusion.

Politiques du Programme de microfinancements du Fonds pour l'environnement mondial

23. L'une des principales difficultés stratégiques a été le processus de reclassement, qui n'a pas encore pleinement atteint les objectifs visés. Un programme de pays reclassé présente trois caractéristiques principales. Premièrement, les niveaux de financement des programmes de pays reclassés sont décidés par le gouvernement, qui affecte les fonds à partir du Système transparent d'allocation des ressources (STAR) du pays. Cette situation est différente de celle des pays relevant du programme de pays mondial, qui reçoivent des allocations annuelles du fonds de valeurs de base du

⁹ Bureau indépendant d'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial (antérieurement Bureau de l'évaluation du FEM ; Bureau du suivi et de l'évaluation du FEM), 2018, Operational phase 6 Final Report: The GEF in the Changing Environmental Finance Landscape. Washington, D.C. : GEF IEO.

PMF/FEM, sur la base des règles convenues établies par le Conseil du FEM dans le document relatif aux dispositions de mise en œuvre du PMF/FEM de la phase opérationnelle donnée. Deuxièmement, un programme de pays reclassé fonctionne comme un projet FEM de grande ou moyenne envergure, ce qui est différent d'un programme de pays mondial qui est constamment remis à jour. Un programme de pays reclassé, en tant que projet de grande ou moyenne envergure, est soumis à un contrôle plus strict des opérations et des rapports budgétaires ainsi qu'à des exigences en matière de suivi et d'évaluation du FEM qui diffèrent de celles du programme de pays mondial. Enfin, les programmes de pays reclassés bénéficiant de microfinancements mettent davantage l'accent sur l'élargissement des interventions et leur reproduction, ce qui représente un tournant par rapport aux microfinancements d'aide à des projets pilotes et de démonstration.

24. Le processus de reclassement, qui a débuté dans le cadre du FEM-5 par la politique de mise à niveau, est le résultat des contraintes financières imposées au PMF/FEM par le processus de reconstitution des ressources de la Caisse du FEM. Les trois objectifs du reclassement ont été énoncés dans le FEM-7, à savoir : a) permettre au PMF/FEM de poursuivre son développement et d'aider des pays à faible revenu sans croissance concomitante du financement des activités de base ; b) mieux tirer parti des capacités des programmes de pays arrivés à maturité pour enrichir les compétences des plus jeunes, moins expérimentés ; et c) permettre aux programmes des pays matures d'accéder à des ressources financières plus importantes et d'exercer une plus grande liberté en matière de programme compte tenu de leur plus grande capacité interne¹⁰. L'évaluation a montré que le reclassement répond aux premier et troisième objectifs et a permis, à maintes reprises, aux pays d'accéder à des ressources financières plus importantes pour leurs propres programmes de microfinancements, mais que pour y parvenir les risques et les charges opérationnelles ont été transférés vers des pays ayant des programmes de pays reclassés, les chaînes de responsabilité sont devenues floues et la « marge de manœuvre budgétaire » dans les allocations de la Caisse du FEM à chaque pays a été réduite.

25. Le PMF/FEM n'a pas pleinement réalisé le deuxième objectif. L'objectif est vague en matière de mise en œuvre et de mesurabilité : l'identité de différentes parties prenantes n'est pas claire, tout comme les modalités de leurs interactions, pas plus que le terme « enrichir », qui laisse place à une large interprétation. L'objectif implique un transfert de capacité d'un groupe à un autre, ce qui est difficile à mesurer sur la base des données disponibles. De nombreux efforts ont été déployés pour assurer les liens et l'échange de connaissances entre les pays participants. Toutefois, ces actions ne démontrent pas le « transfert de capacité » implicite mentionné dans l'énoncé de l'objectif.

26. L'évaluation montre que la politique de reclassement est basée sur des hypothèses non vérifiées selon lesquelles le reclassement améliore davantage l'environnement mondial. En outre, le processus de reclassement comporte des risques, tels que la nécessité d'un haut niveau de capacité et de maturité de la société civile pour négocier avec succès le financement du PMF/FEM ainsi que la volonté des gouvernements d'allouer leurs ressources STAR limitées au PMF/FEM, qui, dans certains cas, ne se sont pas concrétisées.

27. Des coûts de transaction plus élevés et des discussions plus difficiles concernant l'affectation des ressources avec les autorités nationales créent des difficultés de fonctionnement dans de nombreux pays lors de leur premier reclassement. Dans

¹⁰ Dans le document original de la cinquième phase opérationnelle, aucun objectif n'était explicitement mentionné, mais le raisonnement et le processus étaient exposés. Les objectifs ont été énumérés dans le document « GEF Small Grants Programme : Implementation Arrangements for GEF-7 » avec l'ajout de la mention des pays à faible revenu.

certain cas, cela a conduit à l'interruption ou à la fermeture du PMF/FEM, et il existe toujours un risque qu'un programme de pays du PMF/FEM ne soit pas en mesure d'obtenir un financement. L'évaluation révèle peu d'éléments démontrant que le processus de reclassement a créé plus d'avantages, que ce soit pour l'environnement mondial, pour le reclassement du pays ou pour les pays qui demeurent dans le programme de pays mondial.

Intégration

28. Il convient de se réjouir du succès du PMF/FEM dans la promotion de l'intégration et de la participation des voix marginalisées dans le paysage du développement. De nombreuses organisations de la société civile commencent leur parcours avec l'aide du PMF/FEM, et un bon nombre d'entre elles poursuivent leur progression dans le spectre des organisations de développement. Ce caractère inclusif a contribué à atteindre des niveaux élevés de capital social et à créer la bonne réputation du PMF/FEM dans le monde entier.

29. On constate une amélioration dans l'intégration de normes tenant compte des questions de genre. Une différence est perceptible dans la manière dont le PMF/FEM à l'échelle nationale et les bureaux de pays du PNUD abordent et mettent en œuvre les activités liées au genre. Dans les études de cas, seuls 30 % des microfinancements (sur 93 cas examinés) ont été considérés comme intégrant pleinement la dimension de genre tout au long du cycle du projet et comme apportant des avancées notables en matière d'égalité des genres.

30. L'inclusion des peuples autochtones en tant que dirigeants s'est constamment améliorée, et l'intégration des groupes représentant les personnes handicapées progresse. De nombreux participants à l'évaluation reconnaissent que l'inclusion sociale constitue à la fois un facteur clé de réussite et une partie du caractère innovant du PMF/FEM. Il s'agit d'associer les groupes communautaires et les personnes traditionnellement marginalisées du courant dominant de la coopération en matière de développement et d'environnement. Cela exige donc de mener une action tournée vers l'extérieure. Les études de cas montrent qu'environ 57 % des 93 microfinancements examinés visaient explicitement à cibler les pauvres, les groupes marginalisés et vulnérables, les populations autochtones et les personnes handicapées ou à bénéficier à ceux-ci. Cependant, comme pour les aspects liés au genre, l'efficacité et la contribution des subventions du PMF/FEM en matière d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté ont obtenu le score le plus faible de l'enquête mondiale (4,69 et 4,61 respectivement)¹¹, malgré qu'il soit légèrement supérieur au point médian et une hausse par rapport à l'enquête de 2015.

Innovation et viabilité

31. La viabilité à long terme des projets du PMF/FEM pose toujours problème. L'évaluation de 2015 a relevé un certain nombre de difficultés concernant la viabilité à long terme des projets de microfinancement, mettant en évidence la faible capacité des participants aux projets de microfinancement et la durée limitée des subventions. L'autre défi majeur relevé à l'époque était la difficulté que rencontraient de nombreux bénéficiaires à obtenir un financement à long terme pour poursuivre les activités du PMF/FEM. Dans certains cas, l'introduction de subventions stratégiques plus importantes a permis de reproduire et d'étendre des travaux antérieurs. Toutefois, ce point n'a pas encore été systématisé. Ce constat se répète dans cette évaluation car les conditions dans lesquelles le programme est mis en œuvre n'ont pas changé.

¹¹ L'enquête mondiale a reçu 925 réponses à ces questions. Les données correspondent aux réponses moyennes sur une échelle de 1 (pas du tout) à 6 (dans une large mesure).

32. Les moyens d'assurer la viabilité à long terme sont étroitement liés aux possibilités d'adoption plus large. De nombreuses personnes interrogées ont souligné que la répétition des subventions et l'augmentation des montants de financement, associées à des possibilités supplémentaires de renforcer les effectifs de base des bénéficiaires, peuvent conduire à une reproduction plus large et à une intensification des techniques, ainsi qu'à créer des avantages environnementaux et autres supplémentaires.

33. Souvent, le PMF/FEM constitue le premier partenaire financier pour des initiatives considérées comme nouvelles à l'échelle locale et pour mettre à l'essai différentes approches, notamment différentes manières de travailler de manière inclusive. Les projets de microfinancement innovants ayant porté leurs fruits et qui ont bénéficié de l'aide du PMF/FEM peuvent ensuite être reproduits ou étendus par le gouvernement et d'autres donateurs, qui sont généralement peu enclins à prendre des risques et préfèrent déployer des projets ayant fait leurs preuves. Comme l'ont reconnu plusieurs personnes interrogées, le PMF/FEM est un programme permettant de décomposer un fonds important en petites unités déployables (subventions), ce qui permet d'obtenir un taux élevé de réussite de la mise en œuvre car les initiateurs et les exécutants sont également les bénéficiaires.

34. Les politiques visant à encourager l'innovation et à favoriser la viabilité ne sont pas entièrement adaptées au mode de travail du PMF/FEM. Ces deux aspects sont liés dans la mesure où de nombreux projets très innovants sont destinés à servir de projets pilotes ou d'essais locaux, et ne répondent pas nécessairement à toutes les exigences en matière de viabilité. Le PMF/FEM est un mécanisme unique par sa capacité à permettre aux organisations de prendre des risques calculés et d'innover localement. Pourtant, la mesure traditionnelle de la viabilité à l'échelle du microfinancement est insuffisante. En outre, elle n'est pas correctement adaptée à la mesure des répercussions à long terme des avantages immatériels que génère l'action du PMF/FEM, tels que la confiance, le dialogue ouvert, l'inclusion et la participation.

35. La capacité limitée du PMF/FEM à encourager l'innovation pourrait également être attribuée au manque de considération accordée aux plans de retrait des projets de microfinancement et à son incapacité à appliquer un modèle pragmatique visant à favoriser la viabilité. Dans l'évaluation de 2015, il a été noté que certains projets de microfinancements, bien qu'innovants, ont rapidement disparu en raison d'un manque de mécanismes de viabilité. La présente évaluation a mis en évidence la même expérience. L'évaluation révèle que la voie vers une adoption plus large, où des modèles de fonctionnement semblables à ceux du secteur privé sont mis au point pour les projets de microfinancements, est la plus prometteuse. Le modèle socio-économie offre également des pistes utiles pour permettre au PMF/FEM d'œuvrer en faveur de l'inclusion et de l'innovation technique et institutionnelle tout en créant des microentreprises financièrement viables.

Efficacité, gestion et opérations

36. À l'échelle mondiale, la gouvernance du PMF/FEM n'atteint pas son plein potentiel en raison de problèmes de communication et de responsabilités ambiguës entre le comité directeur du PMF/FEM, le secrétariat du FEM et l'Équipe de direction générale du programme. Parmi les exemples de ces problèmes, on peut citer l'absence de consensus sur la vision du PMF/FEM, qui est illustrée par le débat sur les subventions et les financements autres que des subventions. Il y a actuellement un débat entre deux perceptions différentes du PMF/FEM : l'une selon laquelle il s'agit d'un programme du PNUD financé par le FEM parmi d'autres donateurs ; et l'autre selon laquelle le PMF/FEM est (exclusivement) un programme du FEM mis en œuvre par le PNUD et cofinancé par d'autres donateurs. La présente évaluation suggère que

le PMF/FEM devrait être considéré comme un atout pour le partenariat plus large du FEM qui pourrait tirer avantage de nouvelles modalités de mise en œuvre élargies, notamment d'une intégration plus poussée au sein du PNUD. L'évaluation montre que, quel que soit le statut du programme d'un pays, les liens et la coordination entre le PMF/FEM et les autres programmes du PNUD doivent être réexaminés et une reformulation peut s'avérer nécessaire afin de mieux situer le PMF/FEM au sein de la programmation nationale du PNUD. Le PMF/FEM propose un modèle utile pour l'octroi de microfinancements qui pourrait offrir des leçons précieuses à d'autres domaines de travail du PNUD.

37. Les parties prenantes nationales du PMF/FEM sont très satisfaites du soutien et des conseils reçus de l'équipe de direction générale du programme, ainsi que de la structure de gouvernance nationale. Les pays estiment que les conseils et les directives techniques de l'équipe leur apportent une valeur ajoutée. Dans le cadre de l'enquête mondiale, les conseils des équipes et du coordonnateur du programme de pays reclassé sont cités comme le quatrième facteur (sur huit) le plus important contribuant à la réussite du PMF/FEM. Le niveau de satisfaction semble bon parmi les parties prenantes nationales concernant les mécanismes de gouvernance du PMF/FEM à l'échelle locale (comités directeurs nationaux), comme le montre le nombre élevé de personnes interrogées qui attribuent la réussite du PMF/FEM au comité directeur national et au coordonnateur national.

38. La présente évaluation ne comporte pas une évaluation complète des pratiques de gestion et de contrôle du PNUD ou de l'UNOPS. Cependant, en ce qui concerne le débat entre les subventions et les financements autres que les subventions, l'évaluation a analysé les données relatives à la répartition des coûts entre les coûts de gestion, les coûts des programmes et les microfinancements.

39. L'évaluation a révélé que la classification des dépenses du PMF/FEM n'utilisait pas la définition communément acceptée par le FEM des coûts et des normes de gestion, entraînant une confusion et des perceptions erronées chez certaines parties prenantes et certains donateurs. Les projets du FEM englobent généralement « le développement des capacités et des ateliers, la gestion et la communication des connaissances, l'assistance technique » dans le cadre de projets de grande ou de moyenne envergure soutenus par le FEM. Les approches programmatiques du FEM considèrent également ces coûts comme faisant partie de la cohésion globale du programme et nécessaires à la cohérence interne. La classification en deux catégories des dépenses du PMF/FEM (subvention et financements autres que des subventions) a créé une hiérarchie artificielle des dépenses et des activités qui peut être trompeuse, et dans laquelle les éléments non subventionnés sont perçus comme moins légitimes. Toutes les dépenses, en dehors des coûts de gestion et des frais, contribuent à améliorer l'environnement mondial et à l'impact du PMF/FEM.

40. Dans l'ensemble, les données disponibles montrent que les coûts de gestion sont restés relativement stables au cours des dernières phases opérationnelles, et que les coûts des programmes sont restés à 25 % de l'enveloppe totale, alors même que la demande d'assistance technique, de renforcement des capacités et de partage des connaissances a augmenté. Il ressort également de l'évaluation que les exigences imposées au PMF/FEM par le Conseil du FEM – telles que l'extension à de nouveaux pays, le perfectionnement des systèmes de suivi et d'évaluation, la création de mécanismes permettant d'influencer les politiques et l'adoption plus large, ou l'adoption de nouvelles approches programmatiques semblables à celles du FEM – ont augmenté, tandis que le montant des ressources budgétaires n'a pas suivi la même tendance.

41. D'après l'enquête mondiale et les études de cas, la plupart des projets de microfinancements sont jugés satisfaisants en termes d'efficacité, mais un certain

nombre d'améliorations pourraient être apportées en vue de réduire les coûts de transaction. Tout d'abord, à l'échelle mondiale, il est nécessaire de soumettre plusieurs formulaires d'identification de projet pour le programme de pays mondial, en fonction de la proportion des fonds de valeurs de base et des fonds STAR alloués et mobilisés. Ceux-ci doivent également être suivis de plusieurs propositions de financement. Pour la sixième phase opérationnelle, le PMF/FEM a envoyé quatre demandes de financement pour le programme de pays mondial et a également coordonné les demandes de financement d'au moins 12 projets de grandes et moyennes envergures pour le programme de pays reclassé. De nombreux projets de programmes de pays reclassés ont fait état de difficultés dans la gestion du cycle de projet. Ils ont fait l'objet d'importants retards et d'interruptions dans la mise en œuvre du programme et font état de difficultés à gérer les exigences en matière de planification, de gestion financière, d'établissement de rapports ou de suivi et d'évaluation. Malgré ces difficultés liées à la gestion du cycle de projet, l'analyse des évaluations finales disponibles a montré que la totalité des projets de programmes de pays reclassés achevés ont été jugés satisfaisants en termes d'efficacité.

42. Le PMF/FEM a bénéficié d'un partenariat à long terme avec l'UNOPS qui est resté stable pendant plus de 25 ans, même lorsque chacun des partenaires du PMF/FEM a évolué – PNUD, UNOPS, FEM et PMF/FEM. Le fait que la majorité des pays relevant du programme de pays reclassé ont systématiquement élu l'UNOPS comme agent d'exécution reflète leur haute estime pour cette disposition. Au cours des phases opérationnelles 5 et 6, sept des neuf projets achevés dans le cadre du programme de pays reclassé exécutés par l'UNOPS ont été jugés satisfaisants en termes de qualité de l'exécution dans les évaluations finales. Quatre projets ont fait le choix d'une exécution par une organisation non gouvernementale (ONG) lors du processus de reclassement (Brésil, Inde, Indonésie, Philippines). Dans les quatre cas, les ONG d'exécution étaient connues pour leur crédibilité et leur expérience dans la gestion quotidienne et la mise en œuvre des activités du projet.

IV. Conclusions

43. **Conclusion n° 1. Le PMF/FEM demeure très pertinent par rapport à l'évolution des priorités environnementales à tous les niveaux.** Cette pertinence est due au type d'activités mises en œuvre avec l'aide du PMF/FEM, ainsi qu'à la manière dont les activités sont déployées. En outre, la combinaison des avantages environnementaux, sociaux et économiques contribue grandement à en maintenir la pertinence à l'échelle locale et à renforcer l'efficacité. En tant que programme, le PMF/FEM s'est adapté en permanence à l'évolution du contexte politique.

44. **Conclusion n° 2. Le PMF/FEM présente des niveaux élevés de cohérence avec le cadre programmatique du FEM et le mandat du PNUD, et démontre qu'il est possible de maintenir une cohérence de programmation interne entre 126 pays.** Il existe un consensus sur le fait que l'activité du PMF/FEM doit poursuivre son expansion, bien que les méthodes d'un tel élargissement ne soient pas totalement claires pour toutes les personnes concernées.

45. **Conclusion n° 3. Les différentes parties prenantes ont des visions divergentes et parfois contradictoires du PMF/FEM, ce qui a une incidence sur sa gouvernance globale, ses politiques et ses orientations futures.** L'absence de vision unifiée entraîne des ambiguïtés politiques et opérationnelles, notamment en ce qui concerne les difficultés de mise en œuvre du processus de reclassement, la définition des coûts programmatiques acceptables et l'adaptation de la modalité de remise à jour au contexte du FEM. Malgré des tentatives visant à donner un nouvel élan à la vision du PMF/FEM, et en dépit de sa souplesse au fil des ans, l'orientation

générale a souffert des changements de direction, d'aspects opérationnels, des fluctuations de l'enveloppe financière et de l'évolution des circonstances locales.

46. Conclusion n° 4. Les inconvénients et les risques du processus de reclassement l'emportent sur ses avantages financiers à court terme. Malgré les efforts déployés par l'équipe de direction générale du programme pour informer les parties prenantes des pays sur le reclassement, ses inconvénients et risques potentiels ne sont pas encore pleinement compris. Il existe un risque élevé d'apparition de lacunes dans la programmation, d'interruptions voire de clôture du programme, ce qui pourrait entraîner la perte d'un guichet de financement unique du FEM, dédié aux organisations de la société civile et aux microfinancements dans les pays en développement. Le facteur décisif dans l'adoption d'une politique de reclassement au cours de la cinquième phase opérationnelle a été l'incapacité (ou la réticence) de la reconstitution des ressources de la Caisse du FEM à fournir davantage de ressources au PMF/FEM de façon à s'aligner sur les besoins d'expansion et de développement en matière de programmes. En vue de faire adhérer davantage de pays au PMF/FEM et de permettre une augmentation continue du nombre de membres, le processus de reclassement transfère la pression financière du niveau de l'entreprise vers les allocations budgétaires du STAR de chaque pays. En outre, la politique de reclassement et le discours qui s'y rapporte ont eu tendance à se fonder sur des hypothèses concernant la capacité de la société civile et l'aptitude des pays à créer des avantages qui améliorent l'environnement mondial et sont alignés sur leur statut de reclassement, ce qui ne se concrétise pas toujours. Les parties prenantes du pays perçoivent le processus de reclassement d'un œil moins positif à mesure que la possibilité se rapproche.

47. Conclusion n° 5. Le PMF/FEM a permis d'obtenir des résultats environnementaux cohérents aux niveaux local, national et mondial ainsi que de générer des avantages socio-économiques. L'évaluation a révélé que le rythme de réalisation des résultats environnementaux est stable par rapport à l'analyse de 2015 des résultats à l'échelle nationale. Le caractère inclusif, axé sur la demande et innovant du PMF/FEM contribue à son efficacité à l'échelle locale. Il importe de noter que le PMF/FEM bénéficie de niveaux élevés d'appropriation, de visibilité et de crédibilité – une forme de capital social qui peut être à la fois soulignée et exploitée.

48. Conclusion n° 6. Le rythme auquel le PMF/FEM reformule son cadre de programmation en réponse à l'évolution des tendances de programmation n'est pas efficace. Il ajoute en effet de la complexité et l'effet des nouveaux cadres programmatiques n'est pas toujours ressenti à l'échelle locale. Le changement trop fréquent des cadres programmatiques édulcore l'objectif du PMF/FEM sans améliorer les résultats nationaux, et la surabondance d'options en matière de programmes (initiatives stratégiques, résultats des domaines d'intervention, programmes d'innovation et initiatives Grantmaker Plus) est source de confusion. Pour que bon nombre de ces initiatives spéciales prennent racine, il faudrait attendre de nombreuses années avant que l'on puisse constater un effet de ruissellement. À l'heure actuelle, en dehors de l'approche des paysages terrestres ou marins et du partenariat de l'Initiative d'appui mondial aux peuples autochtones et aux aires et territoires du patrimoine autochtone et communautaire, peu d'autres initiatives spéciales du PMF/FEM ont suscité autant d'intérêt.

49. Conclusion n° 7. En tant que mécanisme unique qui canalise les fonds vers les organisations de la société civile, dont beaucoup sont novices dans le domaine du développement, le PMF/FEM encourage l'adoption de nouvelles méthodes de travail suffisamment souples pour s'adapter aux circonstances locales. Parce qu'il est axé sur la demande et qu'il permet une prise de risque contrôlée par des organisations qui ont peu de capacités ou ont été exclues pour d'autres raisons, le

PMF/FEM est particulièrement bien placé pour promouvoir l'innovation technique, institutionnelle et sociale. À bien des égards, le PMF/FEM a fait office de « mécanisme de capital-risque (vert) axé sur les organisations de la société civile » du FEM. La mise au point de différents modèles visant à favoriser une adoption plus large et la viabilité pourrait contribuer à stimuler encore davantage ce type d'innovation. L'expérience du PMF/FEM au cours des dernières décennies peut être mise à profit dans le cadre d'un mécanisme unique d'octroi de microfinancements, en particulier à une époque où de nombreux donateurs ont moins confiance dans les mécanismes de microfinancements, et où la recherche d'efficacité opérationnelle par l'intermédiaire de grandes approches programmatiques conduit à l'exclusion des personnes locales dont la voix a peu de poids. Ce caractère unique pourrait être exploité à plus grande échelle, au sein du PNUD, du partenariat plus large du FEM et au-delà.

50. Conclusion n° 8. La structure de gouvernance du PMF/FEM est complexe, et le processus de reclassement a encore compliqué la chaîne de responsabilité. Certains des atouts les plus solides du PMF/FEM sont le comité directeur et les coordonnateurs à l'échelle nationale, qui constituent les moteurs de la progression du programme à l'échelle locale. Les comités de pilotage nationaux et les coordonnateurs nationaux ne bénéficient pas d'un appui suffisant pour permettre au PMF/FEM d'exploiter davantage son capital social actuel et de mettre à profit de partenariats supplémentaires à l'échelle nationale visant à favoriser une adoption plus large. Cet appui comprendrait un partenariat plus fort avec les programmes de développement nationaux du PNUD, qu'un partage plus efficace des connaissances entre les bureaux de pays du PNUD et le PMF/FEM pourrait simplifier. À l'échelle mondiale, la relation entre le PNUD, le FEM, l'équipe de direction générale du programme et l'UNOPS, ainsi que les responsabilités et les responsabilités effectives entre ces parties prenantes clés, demeurent plutôt ambiguës.

51. Conclusion n° 9. Les améliorations en matière d'efficacité au niveau du programme mondial ont été affaiblies par les difficultés rencontrées dans le processus de reclassement des pays. La gestion du cycle de projet a été améliorée, tant pour le programme mondial que pour les programmes de pays reclassés. Cependant, ces gains d'efficacité ont des contreparties qui sont particulièrement évidentes lorsqu'un pays passe d'un programme mondial à un programme reclassé. En outre, le processus de reclassement a engendré le transfert d'un plus grand nombre de risques opérationnels et de coûts de transaction aux pays en développement, ce qui a entraîné des retards, une inadaptation du processus de suivi et d'évaluation, une insatisfaction face aux difficultés opérationnelles et parfois, une concurrence ou des conflits liés aux priorités d'allocation des ressources.

52. Conclusion n° 10. Les améliorations apportées au cadre général de suivi et d'évaluation du PMF/FEM ont été remarquables, et il serait possible de mieux mettre à profit les avantages du suivi et de l'évaluation à l'avenir. Le système a été amélioré grâce à l'adoption d'une nouvelle stratégie ainsi que de lignes directrices, d'indicateurs et d'un système de suivi des données, et le maintien des investissements est important. Actuellement, le système de suivi et d'évaluation ne fournit pas une précision suffisante dans la traçabilité des subventions et des personnes les percevant pour appuyer le ciblage des bénéficiaires et pour mesurer la capacité et la maturité des organisations de la société civile. Les protocoles et processus de suivi et d'évaluation liés au programme mondial et aux programmes de pays reclassés, ainsi que les complexités inhérentes à la modalité de remise à jour, ne sont pas encore totalement harmonisés avec les exigences de suivi du FEM.

53. Conclusion n° 11. La mesure de la viabilité dans le PMF/FEM n'est pas suffisamment nuancée pour rendre compte de la nature de l'activité. Lorsque le

PMF/FEM propose un premier financement de validation de principe, ou collabore avec des organisations nouvellement constituées, la viabilité exprimée en termes stricts de résultats continus est insuffisante. Si le succès du PMF/FEM dépend autant des « actions » menées (par exemple, les écotecnologies) que de la « manière » dont elles sont réalisées (par exemple, l'innovation, les partenariats, l'inclusion), alors la viabilité du PMF/FEM nécessite une couche supplémentaire liée à ses avantages intangibles.

54. Conclusion n° 12. La nature des interventions financées par le PMF/FEM suppose que les voies de pérennisation des résultats de chaque subvention nécessitent des investissements supplémentaires. Loin de constituer un défaut de conception, cet aspect pourrait être mis à profit en vue de concevoir des stratégies permettant de déceler les initiatives prometteuses et d'encourager la viabilité. Par exemple, le modèle socio-économique peut permettre d'intégrer un plus grand nombre d'organisations de la société civile dans le PMF/FEM tout en garantissant que les initiatives restent financièrement viables une fois la subvention initiale dépensée.

55. Conclusion n° 13. Le caractère innovant du PMF/FEM réside dans la manière dont il collabore avec les partenaires locaux, plus que dans les technologies ou les approches qu'il promeut. Dans de nombreux cas, c'est cette collaboration avec des partenaires qui prend le plus d'importance dans un pays. En instaurant la confiance, en réduisant les risques liés à l'expérimentation des innovations et en favorisant la collaboration et le dialogue, le PMF/FEM crée de nouvelles conditions sur lesquelles l'avenir du mouvement pour le développement durable et la conservation peut s'ancrer. Dans de nombreux pays, c'est là que réside la véritable innovation.

V. Recommandations

56. Les recommandations qui suivent reprennent certaines de celles qui avaient été formulées dans l'évaluation conjointe de 2015, mais qui n'ont pas encore été appliquées en dépit des engagements pris dans la réponse de l'administration. L'évaluation a réaffirmé leur pertinence et leur importance pour le PMF/FEM aujourd'hui et à l'avenir.

57. Recommandation n° 1 (au FEM et au PNUD). Comme recommandé dans l'évaluation de 2015, le PMF/FEM devrait mener un processus consultatif en vue de la formulation d'une vision à long terme actualisée pour ses activités. Ce processus devrait commencer par un bilan des plus de 25 ans de programmation et devrait servir de base aux futures discussions sur la reconstitution des ressources. Le processus devrait inclure les pays reclassés, les pays participant au programme mondial du PMF/FEM, le Conseil du FEM et le PNUD, et la vision finale devrait être adoptée par le Conseil/l'Assemblée du FEM. L'objectif serait de veiller à la clarté à et au caractère consensuel de la vision, de la mission et du mandat du PMF/FEM, et servir de cadre directeur pour les décisions politiques au cours des prochaines périodes du FEM.

58. Recommandation n° 2 (au FEM). Lors de l'élaboration des modalités de mise en œuvre du PMF/FEM, le secrétariat du FEM, agissant en collaboration avec le PNUD, devrait fournir au Conseil, en vue de la prochaine reconstitution des ressources, une analyse détaillée des effets de la réduction du montant des ressources budgétaires sur les opérations du PMF/FEM, des pressions exercées sur les allocations STAR, des demandes d'ajout de nouveaux pays au programme mondial sans croissance concomitante du financement des activités de base et du risque de perdre la bonne volonté et le capital social que le PMF/FEM apporte au FEM dans son ensemble. À l'avenir, le niveau des ressources fournies au

PMF/FEM doit être considéré comme proportionnel aux exigences d'expansion et d'« accès universel », et la politique de reclassement pourrait être conçue de manière à optimiser les avantages plutôt que de constituer principalement un moyen de créer une « marge de manœuvre budgétaire ».

59. Recommandation n° 3 (au FEM et au PNUD). Le PMF/FEM devrait réexaminer la nécessité d'une politique de reclassement continue. Si le reclassement est maintenu, le PMF/FEM devrait revoir les moyens de sa mise en œuvre afin de réduire les risques supportés par les pays et les organisations de la société civile. Cela s'applique à toutes les parties prenantes intervenant dans l'élaboration de la politique du PMF/FEM. Ce processus devrait intégrer une révision des critères de reclassement, comme recommandé dans l'évaluation de 2015, ainsi que des dispositions de mise en œuvre et des modalités opérationnelles. Les deux cycles de reclassement ont mis en lumière d'importantes difficultés qu'il convient de prendre en compte lorsque l'on poursuit le reclassement des pays. La politique révisée devrait être axée sur la capacité des organisations de la société civile et le potentiel d'amélioration de l'environnement mondial ; prendre en compte les effets du reclassement sur les coûts de transaction, les aspects opérationnels et les risques dans tous les contextes fiscaux ; ainsi que tenir compte des risques de voir les petites initiatives communautaires ne pas être financées. Pour maintenir un niveau élevé d'efficacité lors du passage du programme mondial au statut reclassé, les hypothèses concernant la capacité de la société civile et la relation entre les organisations de la société civile et le gouvernement doivent être examinées au cas par cas.

60. Recommandation n° 4 (à l'équipe de direction générale du programme). Il convient de simplifier les modes de présentation des interventions du PMF/FEM, tels que les initiatives stratégiques, les résultats obtenus dans les domaines d'intervention, les programmes d'innovation et les initiatives Grantmakers Plus. Un petit nombre de cadres thématiques (par exemple, l'approche des paysages terrestres et marins) peuvent être adoptés pour orienter ou façonner la programmation, encourager l'innovation ou aborder les questions urgentes et émergentes, mais le rythme du changement doit être suffisamment lent pour permettre l'adoption à l'échelle locale et l'internalisation par les communautés locales.

61. Recommandation n° 5 (au Comité directeur mondial du PMF/FEM et à l'Équipe de direction générale du programme). Comme le recommande l'évaluation conjointe de 2015, le PMF/FEM devrait revoir sa gouvernance aux niveaux mondial et national et la redynamiser. Cela permettra d'éviter les malentendus et de renforcer la relation, grâce à la révision du mandat, à une meilleure communication, à un langage opérationnel convenu ou à des réunions plus fréquentes. À l'échelle nationale, le mandat du comité directeur national doit être revu en mettant l'accent sur la création de synergies avec les programmes de pays du PNUD et en créant des espaces pour les nouveaux membres du comité qui pourraient aider à accroître l'adoption à plus grande échelle des projets de microfinancements du PMF/FEM (comme l'intégration de membres ayant une expertise dans la création de modèles de fonctionnement ou l'inclusion de représentants du secteur privé).

62. Recommandation n° 6 (à l'équipe de direction générale du programme). Le PMF/FEM devrait mettre à l'essai de nouveaux moyens de suivre et d'agrèger les résultats intangibles générés par les pays bénéficiant des ressources du PMF/FEM, tels que les avantages tirés de ses activités de renforcement des capacités, de suivi et d'évaluation, de communication et de gestion des connaissances. Il convient de mettre en place un processus systématique dans lequel les pays du programme mondial bénéficient des expériences des pays reclassés et vice versa. À l'échelle nationale, le PMF/FEM devrait être en mesure de suivre l'évolution des bénéficiaires qu'il soutient et l'adoption à plus grande échelle des activités qui

ont été mises en œuvre, afin d'optimiser l'espace accordé à l'innovation et de soutenir l'évolution de ses bénéficiaires. L'équipe doit continuer à veiller à la mise en place de stratégies adéquates de gestion des connaissances, accompagnée des capacités correspondantes pour déployer ces stratégies, afin de permettre l'optimisation des possibilités d'adoption à plus grande échelle découlant des initiatives du PMF/FEM.

63. Recommandation n° 7 (à l'Équipe de direction générale du programme, au PNUD et au FEM). L'approche et la mesure de la viabilité dans le PMF/FEM devraient être améliorées afin de rendre compte des avantages tangibles et intangibles du programme. Un premier niveau de viabilité pourrait être mesuré à l'échelle des projets de microfinancements, tandis qu'un autre pourrait être mesuré auprès des bénéficiaires. Dans ce contexte, la viabilité peut être mesurée en vérifiant la poursuite des activités des organisations dans le domaine de l'environnement après la fin de la subvention du PMF/FEM. Une échelle des capacités des organisations de la société civile pourrait être conçue pour permettre un suivi à long terme des bénéficiaires du PMF/FEM et de leur progression dans la continuité du développement, en particulier pour ceux qui reçoivent un financement répété ou dont les activités sont reproduites ou étendues à de nouvelles initiatives.

64. Recommandation n° 8 (à l'Équipe de direction générale du programme). L'équipe devrait créer des mécanismes opérationnels visant à améliorer et à encourager l'innovation et les approches axées sur les entreprises dans les programmes de pays. Ces mécanismes pourraient optimiser le potentiel d'amélioration de l'environnement et de l'inclusion sociale tout en créant des possibilités favorables à la viabilité à long terme des microfinancements du PMF/FEM. Le modèle socio-économique offre une voie utile pour étendre le PMF/FEM à de nouveaux bénéficiaires et optimiser la pérennité de ses résultats. Des synergies renforcées et plus systématiques entre le PNUD et le PMF/FEM à l'échelle nationale pourraient faciliter ce processus. À titre d'exemples, on peut citer la sélection en priorité d'idées de projets innovants, des échelles de financement variées pour les initiatives axées sur les entreprises et l'adoption à plus grande échelle des projets de microfinancements du PMF/FEM dans la programmation du PNUD.

65. Recommandation n° 9 (au FEM). Le secrétariat du FEM doit appliquer les normes comptables explicites et reconnues qui sont appliquées au reste du portefeuille du FEM lors de l'évaluation des coûts de gestion du PMF/FEM. L'adéquation du niveau des dépenses de gestion devrait constituer un facteur définissant le niveau des activités de gestion qui sont requises. Les activités relatives aux programmes liées au renforcement des capacités des organisations de la société civile, au suivi, aux connaissances, à l'assistance technique et à la communication ne doivent pas être considérées comme faisant partie des coûts de gestion, même s'il s'agit de dépenses encourues par le PNUD et l'UNOPS en leur qualité respective d'agent de réalisation et d'agent d'exécution. Il convient d'approfondir la discussion sur cette question entre le FEM et le PNUD en clarifiant la vision future du PMF/FEM. La prochaine reconstitution des ressources de la Caisse du FEM pourrait envisager de fixer des points de référence pour les coûts programmatiques en fonction des demandes confiées au PMF/FEM et des ressources qui lui sont fournies.