

1^{er} Document traduit :

Évaluation conjointe du Programme de Micro Financement FEM / PNUD: Préparation pour le FEM- 6 Phase 1

1 PRINCIPAUX RESULTATS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Introduction

Le FEM a créé le Programme de Micro Financement (PMF) en 1992 dans le but d'élaborer des stratégies communautaires visant à réduire les menaces sur l'environnement mondial. Une évaluation conjointe PNUD / FEM du PMF publiée en 2008 a tiré 13 Conclusions de haut niveau et a fait six recommandations clés (voir encadré 1). Les recommandations les plus fondamentales liées à la politique de reclassification et à l'accès du PMF aux fonds du FEM grâce à ses systèmes de répartition des ressources. En plus des six recommandations explicites, le contenu du rapport d'évaluation de 2008 déduit d'autres recommandations relatives au renforcement des capacités, au suivi et à l'évaluation (S & E) à la gestion des connaissances, et à la nécessité d'explorer des arrangements alternatifs d'exécution au niveaux national et mondial. Toutes ces recommandations ont été adoptées en totalité par le Conseil du FEM par la décision GEF/ME/C.32/2 et les décisions connexes.

Encadré 1: Principales recommandations de l'évaluation de 2008

- (1) Le niveau des coûts de gestion doit être établi sur la base des services rendus et de la rentabilité plutôt que sur la base d'un pourcentage donné.
- (2) Un processus pour rendre le système central de gestion du PMF adapté à la nouvelle phase de croissance et l'examen des risques de complexité croissante doivent commencer.
- (3) La supervision du programme national doit être renforcée.
- (4) Le suivi et l'évaluation doivent davantage être renforcés.
- (5) Les critères actuels d'accès aux ressources du PMF doivent être révisés afin de maintenir la rentabilité.
- (6) La politique de reclassification du PMF national prévue doit être révisée pour FEM-5 pour examiner les risques pour les réalisations du FEM et la rentabilité, en particulier dans les petits États insulaires en développement (PIED) et les pays les moins avancés.

2. La cinquième phase opérationnelle du PMF (PMF OP5) couvre une période de quatre ans à partir de 2011. L'objectif global est le suivant : « des avantages environnementaux mondiaux garantis par des initiatives et actions communautaires ». Elle a été conçue pour couvrir 136 pays, y compris les dix programmes nationaux « reclassifiés ».

3. Cette évaluation conjointe de 2013 du Programme de Micro Financement du FEM est

exécutée en deux phases. La première phase est considérée comme l'évaluation terminale de la phase opérationnelle du PMF/FEM en cours (à savoir PMF OP5). Elle est réalisée comme une partie intégrante du Cinquième Bilan Global du FEM (OPS5). Elle est notamment conçue pour répondre à la question 10 des Termes de Référence (TdR) de l'OPS5, à savoir : *Dans quelle mesure le Programme de Micro Financement du FEM réussit-il à élargir son champ d'application à d'autres pays, tout en continuant à assurer le succès sur le terrain?* Enfin, cette première phase a l'intention de servir le but d'informer le prochain refinancement du PMF.

4. Un objectif principal de cette première phase est d'évaluer dans quelle mesure les recommandations relevant de la décision GEF/ME/C.32/2 (et les décisions connexes) du Conseil ont été mises en œuvre, les facteurs qui affectent leur mise en œuvre, et les conséquences de la mise en œuvre de ces décisions. En outre, cette 1^{ère} phase évalue également dans quelle mesure ces décisions restent pertinentes dans le contexte de l'évolution globale du FEM et de l'architecture mondiale pour le financement de la conservation de l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles.

5. La deuxième phase, qui doit s'achever en Avril 2014, sera plus prospective. Elle aura notamment à examiner en détail la priorité et les nouvelles questions qui ont été identifiées par cette première phase, ainsi que répondre à d'autres questions qui doivent être identifiées par le Comité directeur de l'évaluation conjointe. Elle entreprendra également une analyse plus en profondeur de certaines questions qui pourraient n'avoir pas été entièrement couvertes par la phase 1.

2. Élargir la portée géographique du PMF

Résultat principal# 1 : Le nombre de pays participant au Programme de Micro Financement a considérablement augmenté au cours de la période d'évaluation. Cette augmentation a surtout eu lieu entre 2008 et 2010, et l'augmentation s'est depuis lors stabilisée. Il y a actuellement 127 pays bénéficiant de subventions en cours. Les nouveaux pays comprennent une forte proportion de PEID, de PMA et de pays « fragiles » ou « touchés par un conflit ».

6. Avant 2008, il y avait eu plusieurs demandes de pays et des décisions du Conseil et du Secrétariat du FEM à accroître le nombre de pays participant au PMF et d'étendre sa portée géographique mondiale. L'évaluation de 2008 note une « *demande du Secrétariat du FEM à étendre rapidement le programme à 23 pays supplémentaires* ».

7. Le PMF s'est considérablement élargi dans les années suivant la décision du Conseil GEF/ME/C.32/2. Depuis l'évaluation de 2008, les communautés de 48 nouveaux pays du PMF ont bénéficié d'une subvention du PMF. Plus de la moitié d'entre eux sont soit des PEID, des PMA soit des pays ou situations « fragiles » « touchés par un conflit ». La plus forte augmentation s'est produite dans les dernières années du PMF OP4, avec le nombre de pays figurant dans la base de données comme ayant reçu des subventions passées de 74 à 120 au cours de 2008-2012. Actuellement, 127 pays ont des subventions en cours. Cependant, jusqu'à présent sous PMF OP5 seulement 109 pays ont reçu des subventions (voir les tableaux 4 et 5 du chapitre 4).

8. Au total, depuis que le PMF a commencé, 128 pays ont reçu des subventions par le biais de programmes nationaux et trois pays ont reçu des missions de démarrage. Ainsi, un total de 131 pays ont bénéficié de l'appui du PMF.

9. Enfin, en termes de couverture de domaines focaux du FEM, PMF OP5 a maintenu une bonne couverture des domaines d'intervention traditionnels, tout en couvrant les nouveaux domaines focaux de l'adaptation au changement climatique et rendant transversal le développement des capacités. Pour la période post- 2007, le pourcentage de subventions, en termes de dollars US, à la biodiversité (43 %) est inférieur à celui de la période antérieure à 2007 (54 %), tandis que les subventions à la dégradation des terres montrent une augmentation constante de 1992 à 2007 (8 %) PMF OP4 (13 %) et de PMF OP5 (21 %) (Voir tableau 6 au chapitre 4).

3. Situation de l'adoption de la décision GEF/ME/C.32/2 du Conseil

Résultat principal# 2 : Le PMF a fait des progrès considérables sur l'adoption de la décision GEF/ME/C.32/2 du Conseil, y compris sur la politique de reclassification et l'accès du PMF aux ressources du FEM grâce à ses systèmes d'allocation de financement.

10. Le PMF a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la politique de reclassification. Il existe aujourd'hui un large consensus sur la nécessité de « reclassifier » les programmes nationaux puisqu'ils se développent et arrivent à maturité. En outre, il existe un consensus que la « reclassification » est un processus continu plutôt qu'un événement distinct: étant donné que les pays deviennent plus matures en termes de PMF, ils sont tenus d'utiliser une proportion croissante de fonds STAR, et de plus grandes exigences sont placées sur leur programme nationaux. Neuf des programmes nationaux les plus grands et les plus matures sont maintenant considérés comme ' reclassifiés '. Chacun d'eux est financé par STAR à travers un projet national, unique, distinct grand projet du FEM (FSP) et leurs programmes nationaux ont des cadres individuels de résultats. Ils ne sont pas supervisés par le CMPT.

11. En ce qui concerne l'accès aux ressources du FEM, en plus des pays reclassifiés, 17 programmes nationaux du PMF sont actuellement financés uniquement par des fonds STAR. Plus de 107 programmes nationaux du PMF ont une allocation de fonds de base du PMF, dont 67 bénéficient de fonds mixtes du PMF (STAR et fonds de base). Durant PMF OP5, un total de 119 millions de dollars de fonds STAR ont été alloués aux programmes nationaux du PMF.

12. Le PMF a également fait des progrès similaires dans l'adoption de tous les autres aspects de la décision GEF/ME/C.32/2 du conseil. Adoption des décisions spécifiques du Conseil à partir de l'évaluation de 2008 a été suivie à l'aide de la Fiche de Gestion du Bureau de l'évaluation (FGE). Selon les documents officiels, une décision a été promue après la FGE de 2008, cinq décisions ont été promues après la FGE de 2010, et une est encore en cours de suivi. Cependant, comme la mise en œuvre de la politique de reclassification, les résultats sont mitigés en termes d'efficacité et de succès du PMF. Les résultats concrets sont résumés dans les paragraphes suivants, avec une analyse plus détaillée et des résultats donnés dans le corps principal de ce rapport.

4. Efficacité

Résultat principal# 3 : Le PMF continue à être efficace, en particulier au niveau des subventions individuelles. Lentement, mais sûrement, les cohortes de subventions sont vues comme donnant des effets cumulatifs et synergiques aux niveaux national et sous-régional.

13. En matière d'efficacité, les données disponibles indiquent que les subventions individuelles du PMF continuent à avoir des niveaux élevés de succès, tant en dans les pays mature et dans les nouveaux pays, qu'en terme d'amélioration des moyens de subsistance et de l'environnement mondial. De nombreuses études de cas, des rapports individuels et le nombre de prix appuient cette conclusion, qui est également soutenue par les résultats des quatre études de pays effectuées dans cette évaluation et par les niveaux élevés de popularité/appréciation du PMF par les parties prenantes du FEM à travers le monde.

14. En outre, dans certains cas, les projets du PMF ont été conçus et mis en œuvre de sorte qu'ils combinent et créent une synergie des résultats vers un effet cumulatif au niveau national, notamment en termes d'intégration. Il existe des exemples de subventions du PMF contribuant aux réformes politiques ou à promouvoir le succès de nouvelles pratiques ou technologies au niveau national ou sous-régional. Il y a également, quoique de manière isolée, des exemples de l'extension du PMF à travers les fonds ordinaires du FEM, par exemple, dans les initiatives de la Mer du Sud de la Chine et du Bassin du Nil. Un petit nombre d'acteurs centraux clés craignent que le PMF ne donne pas suffisamment de tels effets cumulatifs ou synergiques. Ces préoccupations doivent être considérées à la lumière de l'échelle globale du PMF, qui est d'environ 300 millions de dollars sur cinq ans dans PMF OP5.

15. Moins de preuves du PMF atteignant la réplication et le changement de marché sont observées. Malgré vingt ans de modèle de réussite en offrant des avantages environnementaux et de transformation de la communauté à travers le monde, les agences du FEM n'investissent pas encore des ressources considérables grâce à la structure du PMF ou par des mécanismes semblables au PMF. Les investissements réalisés par les Agences d'exécution du FEM à travers le PMF restent isolés et exceptionnels – y compris le PNUD. Les institutions financières internationales officiellement enregistrées comme organismes du FEM (WB, ADB, IADB et AFDB) utilisent d'autres canaux pour atteindre les communautés - même lors de l'utilisation des fonds du FEM alloués à leurs Grands et Moyens projets FEM (FSP et MSP). Il y a peu d'exemples enregistrés de partenaires au développement établissant des mécanismes semblables au PMF ou inspirés par l'expérience du PMF.

5. Efficience

16. L'efficience du PMF a été évaluée par l'évaluation des coûts de gestion du programme, des coûts d'appui au programme, la mobilisation et la composition du cofinancement, et des taux d'exécution. Les pays potentiellement reclassifiés ont été comparés à d'autres pays.

Résultat principal# 4: les coûts de gestion du programme sont demeurés en grande partie fixes. Coûts d'appui au programme - pour S & E, le développement des capacités et la gestion des connaissances – ont quelque peu augmenté comme ces services sont de plus en plus appréciés. Toutefois, la décision GEF/ME/C.32/2 de lier les coûts à l'exécution et aux services rendus n'a pas été pleinement adoptée.

17. Les coûts de gestion du programme comprennent l'administration et le suivi. Ces derniers sont restés à peu près stable depuis 2008. Les coûts d'appui au programme prennent en compte le S&E, le développement des capacités à mettre en œuvre et gérer des subventions, la gestion des connaissances et les activités diverses pour soutenir l'intégration, la réplication, l'élargissement et la transformation du marché (à noter, le développement des capacités pour améliorer l'environnement mondial est un point focal séparé sous PMF OP5 et ne fait pas partie de l'appui au programme). Conformément à la décision GEF/ME/C.32/2, plus de fonds sont alloués à ces activités importantes sous PMF OP5.

18. La décision GEF/ME/C.32/2 a expressément déclaré que *le niveau des frais de gestion doit être basée sur les services rendus et non sur un pourcentage indiqué*. La décision n'a été que partiellement adoptée. Malgré des mouvements récents afin de lier de plus en plus les coûts à la performance de la gestion et aux services rendus, il reste une forte disposition pour évaluer les coûts de gestion et de soutien du programme en termes de ratios et de pourcentages.

Résultat principal# 5: L'échelle globale et la qualité du cofinancement ont peu changé depuis 2008, bien que généralement les pays reclassifiés mobilisent un peu plus de cofinancement (en termes d'engagements), et ils mobilisent beaucoup plus de cofinancement au niveau des programmes.

19. Chaque dollar des fonds du PMF/FEM devrait mobiliser environ 1 dollar de cofinancement. Les niveaux de cofinancement fixé pour chaque dollar du FEM ont diminué de 1,19 \$ durant PMF OP3 à 0,96 \$ durant PMF OP5, pour tous les pays sauf les pays reclassifiés. Ces derniers, bien que basé sur des engagements, ont mobilisé plus de cofinancement. Pour ces pays, chaque dollar du FEM a mobilisé 1,18 \$ de cofinancement pour les programmes nationaux. Ceci suggère que les pays matures, reclassifiés réussissent mieux à mobiliser le cofinancement.

20. La décision GEF/ME/C.32/2 inclue les suggestions qu'une plus grande proportion de cofinancement doit être mobilisée au niveau mondial/national du programme plutôt qu'au niveau du bénéficiaire ou du projet. Pour tous les pays à l'exception de ceux reclassifiés (sur la base de cofinancement garanti), le niveau de cofinancement du bénéficiaire domine le niveau de cofinancement des programmes par un facteur de près de dix pour un. Cependant, pour les pays reclassifiés (sur la base des engagements), le niveau de cofinancement des programmes est presque égal au niveau du bénéficiaire. C'est-à-dire, les pays reclassifiés ont beaucoup plus de niveau de cofinancement que les pays qui ne sont pas reclassifiés, et ils ont moins de niveau de cofinancement du bénéficiaire. Une grande partie du cofinancement au niveau du programme reclassifié vient du gouvernement, et pourrait être le résultat de la politique de reclassification, le processus de conception de grands projets FEM (FSP) pourrait conduire à des programmes du PMF de plus en plus alignés sur les activités du gouvernement. En plus, une grande partie du cofinancement au niveau du programme pour les pays reclassifiés vient du PNUD-suite à une demande spécifique du Secrétariat du FEM.

Dans l'ensemble, une analyse plus approfondie serait nécessaire pour déterminer la mesure dans laquelle le niveau de cofinancement du programme accru est spécifiquement dû à la politique de reclassification par rapport à d'autres facteurs tels que la nature longtems établie des programmes nationaux concernés.

Résultat principal# 6 : L'exécution sous PMF OP5 est jusqu'à présent d'un niveau faible. Les pays reclassifiés traînent actuellement derrière les autres pays matures en termes de prestation des subventions aux communautés, même si cela peut s'avérer être un effet à court terme.

21. En ce qui concerne l'exécution, en termes de fonds alloués aux subventions pour les collectivités, les neuf pays reclassifiés ont une exécution globale de 25%, alors que les 16 pays matures, non reclassifiés (à l'exception du Vietnam) ont une exécution globale de 36% (voir le tableau 11). Il ya une grande diversité des taux d'exécution dans les pays reclassifiés . La faible moyenne de performance dans les pays reclassifiés peut être en raison de leur lancement tardif, ou cela peut être dû au temps pris pour développer de nouvelles méthodes de travail pour la modalité de FSP, ou cela peut être dû à des inefficacités systémiques dans la modalité de FSP lorsqu'elle est appliquée au PMF. Au minimum, on pourrait conclure que le passage à la modalité FSP entraîne des retards initiaux. Dans l'ensemble, sous PMF OP5, les taux d'exécution sont faibles et il est trop tôt pour tirer des conclusions solides. Ces faibles taux d'exécution sont en grande partie dus à des facteurs externes.

22. La décision GEF/ME/C.32/2 comprenait plusieurs recommandations relatives au *suivi* et elles ont été complétées par des recommandations connexes dans les documents ultérieurs du Conseil du FEM et du Secrétariat du FEM . Plusieurs nouvelles mesures ont été prises en réponse. Au cours de 2009-10, tous les pays participants ont été audités par un auditeur international. Des directives ont été adressées concernant le potentiel conflit d'intérêts pour les membres du Comité de Pilotage National (CPN) dans certains pays. En outre, au niveau mondial, le FEM a depuis établi une fonction de médiateur (exercée par un agent de règlement des conflits), qui fonctionne comme un mécanisme de règlement des griefs pour le PMF. D'autres mesures prises liées au suivi comprennent: le re - profilage et la restructuration de l'équipe de gestion du programme central (CPMT) à la suite d'un examen technique du système de gestion, et établissement du Conseil de Projet du PNUD avec des fonctions de contrôle financier. Il est à noter que de nombreuses recommandations spécifiques ont été faites, et toutes n' étaient pas faisables ou continuent d'être appropriées.

6. Facteurs influant le succès et l'efficience

Résultat principal#7 : Ensemble, la politique de reclassification et les mesures mises en place pour le PMF pour accéder aux ressources du FEM à travers ses systèmes d'allocation (RAF et STAR) ont eu de nombreux résultats positifs, mais la façon dont ils ont été mis en œuvre a également donné lieu à plusieurs effets négatifs.

23. Depuis 2008, la politique de reclassification et les mesures visant à faciliter l'accès du PMF aux ressources du FEM à travers ses systèmes d'allocation (RAF et STAR) ont évolué et sont étroitement liées. La politique de reclassification est largement soutenue comme un moyen pour les programmes nationaux d'évoluer et de se développer. La politique de reclassification a déjà eu des effets positifs, notamment l'augmentation du financement des programmes nationaux dans les pays reclassifiés et a augmenté la flexibilité d'introduire des

approches nationales. Les bénéficiaires du PMF sont également désireux d'accéder aux ressources STAR du FEM. Cependant, les mesures nécessaires au PMF pour l'accès aux fonds STAR du FEM sont moins populaires.

24. La manière dont ces politiques et mesures ont été opérationnalisées a eu un certain nombre d'effets négatifs considérables, notamment : une augmentation des retards et des coûts de transaction, la réduction du temps et de la flexibilité pour mener à bien les programmes nationaux et répondre aux partenaires locaux, l'augmentation et la concurrence parfois malsaine avec les autres parties prenantes du FEM, et peut-être une approche globale plus du haut vers le bas avec moins d'appropriation de la communauté sur la conception et la gestion du programme. Il est une préoccupation légitime que ces effets négatifs prendront une importance beaucoup plus grande pour une prochaine série de pays reclassifiés, si elles ont moins de capacité à s'adapter à la reclassification. Un compte rendu complet des effets positifs et négatifs est décrite en détail dans la section 6.1 et le tableau 13 du présent rapport.

25. Selon *GEF/ME/C.32/Inf.1*, une politique de reclassification était nécessaire en raison des limites de financement du PMF. Les entrevues ont révélé une perception fréquente que la force motrice initiale derrière la politique de reclassification et les modifications à l'accès du PMF aux fonds du FEM était simplement de réduire l'échelle globale du PMF. Cependant, la décision *GEF/ME/C.32/2* du Conseil conduit à une poursuite du PMF et à la révision des approches de reclassification et de l'accès, ce qui conduit à des augmentations significatives de l'ampleur du PMF - en termes de financement total, de nombre de pays et de domaines d'intervention. Néanmoins, comme les politiques sur la reclassification et l'accès aux fonds du FEM touchent à la nature fondamentale du PMF, leur introduction a fourni un point d'entrée pour une réflexion stratégique sur le nouveau rôle du PMF comme une modalité du FEM - une opportunité qui n'a pas été saisie.

Résultat principal# 8 : Des mesures pour renforcer la gestion centrale ont été prises, mais elles ne compensent pas les faiblesses de la structure de gouvernance globale.

26. La décision *GEF/ME/C.32/2* du Conseil a formulé des recommandations relatives au CPMT et à la structure de gestion centrale du PMF. Puisque le PMF est un programme du FEM, des exigences spécifiques sont placés sur sa gouvernance ainsi que sa structure de gestion. Ainsi, la structure de gestion CPMT est à considérer dans la structure de gouvernance globale PMF/FEM (voir la figure 3 dans le rapport principal).

27. Depuis l'évaluation de 2008, des mesures ont été prises pour renforcer la structure de gestion CPMT, mais celles-ci ne compensent pas les faiblesses structurelles dans la configuration globale de la gouvernance du PMF. La faiblesse la plus importante est l'absence d'un organisme mondial efficace pour fournir une orientation stratégique et faciliter des partenariats plus larges. Une autre faiblesse est la confusion ou chevauchement ou double emploi de certaines fonctions du PNUD / FEM et du CPMT. A certains égards, le PMF est mis en œuvre comme deux initiatives – l'une couvrant les pays reclassifiés, l'autre couvrant tous les autres pays.

Résultat principal# 9: Des progrès considérables ont été accomplis sur le S&E depuis 2008. Toutefois, d'autres améliorations au système de S&E sont justifiées, compte tenu de la nature très difficile de mener un bon S&E dans un programme mondial multi-national comme le PMF, et les exigences irréalistes placées en lui.

28. Des progrès considérables ont été accomplis sur le S&E à tous les niveaux. Par exemple, la base de données a été grandement améliorée et un système de rapport global à travers un rapport annuel de suivi a été mis en place. Toutefois, les exigences en matière de SM&E sont accrues et sont devenues irréalistes, avec la plupart des indicateurs demandés qui ne sont ni appropriés, ni proportionnés aux capacités de suivi locales. En outre, il y a confusion entre la gestion des connaissances, la création de la visibilité et des rapports précis. Et, malgré les visites régulières de projets la source ultime d'information est souvent les bénéficiaires de subventions ou le personnel du PMF.

7. Pertinence

Résultat principal# 10 : Le PMF demeure très pertinent sur le plan de l'environnement mondial et sur les conditions socio-économiques locales, mais une discussion stratégique sur son rôle et sa fonction dans l'appui du FEM à la lumière des réformes de FEM- 5 n'a pas eu lieu.

29. Basé sur les données disponibles, les programmes nationaux du PMF sont pertinents pour l'amélioration de l'environnement mondial, ainsi que l'amélioration des conditions socio-économiques locales. Cependant, certains aspects de pertinence appellent plus d'éclaircissements. Bien que, officiellement, le PMF n'est pas obligé de cibler les plus pauvres des pauvres, de nombreux acteurs centraux perçoivent qu'il procède ainsi, et que sa capacité à atteindre les communautés les plus faibles et les plus marginalisées est un facteur unique. Plusieurs documents officiels appuient cette interprétation, y compris le Document GEF/C.36/4 du Conseil qui, lors de l'examen des critères pour les arrangements d'exécution, a déclaré '*le PMF doit être équitable et atteindre les communautés les plus pauvres et les plus marginales*'. Cependant, les éléments de preuve corroborant que le PMF y est parvenu sont incomplets et mixtes.

30. Historiquement, la stratégie de base du PMF a été de : fournir de petites subventions pour soutenir les communautés locales dans la lutte contre les problèmes environnementaux qui sont de portée mondiale, d'apprendre des solutions et de permettre à d'autres communautés locales ailleurs de les adopter, et, de prendre part au portefeuille des grands projets FEM dans un pays. Cependant, au cours des sept dernières années, le PMF a considérablement changé, le FEM a considérablement changé, et le contexte du PMF a considérablement changé au niveau mondial et dans la plupart des pays.

31. Au cours de cette période dynamique et difficile, des orientations stratégiques de haut niveau du PMF ont fait défaut. La plupart des conseils fournis au PMF soit par le Comité Directeur ou le Conseil du FEM au cours de cette période de sept ans a porté sur des questions opérationnelles et de gestion. Bien que le document de programmation du FEM-4 a fournit des orientations stratégiques en termes de résultats pour le PMF, le document de

programmation FEM-5 se réfère principalement à la reclassification et au renforcement des CDN, avec une indication claire que l'orientation stratégique sera assurée par le Comité directeur. Le Comité directeur ne s'est réuni qu'une seule fois après cela, et n'a pas fourni des conseils spécifiques au PMF sur la façon d'interpréter les stratégies globales de FEM-5. En plus, une première série d'entrevues avec des intervenants clés a révélé une compréhension diversifiée de la niche du PMF. C'est l'hypothèse de l'évaluation qu'en raison de l'absence d'orientation stratégique de haut niveau, le créneau optimal du PMF n'est plus tout à fait clair. En fin de compte, ceci peut affecter l'efficacité et l'efficience des opérations nationales du PMF. Cette question sera mieux étudiée dans la phase 2.

8. Conclusions

Conclusion n ° 1 : Malgré les défis de la période écoulée depuis l'évaluation conjointe 2008, le PMF est resté un programme pertinent, efficace et efficient du FEM.

32. Le PMF continue d'avoir, et de mériter, une solide réputation et une grande visibilité. Il reste très pertinent en termes de résolution des problèmes environnementaux mondiaux et de soutien aux communautés locales - ayant des impacts sur le terrain avec les communautés à travers le monde. Les éléments de preuve recueillis au cours de cette première phase de l'évaluation indiquent que le PMF continue d'être efficace et efficient. Le PMF est le mécanisme du FEM le plus réussi et de renommée internationale pour l'interaction avec les organisations de la société civile en faisant le lien entre la conservation de l'environnement et les préoccupations sur les moyens de subsistance au niveau local.

Conclusion n ° 2 : Le manque d'orientations stratégiques de haut niveau du PMF a conduit à des occasions manquées et affecte la clarté de l'objectif du programme.

33. Le CPMT fournit une bonne orientation aux programmes nationaux sur les questions opérationnelles et techniques. Bien que n'étant pas directement responsable, le CPMT fournit également des conseils sur l'orientation stratégique aux pays. Cependant, l'orientation stratégique de haut niveau qui doit être fournie au PMF et au CPMT - y compris sur la façon d'interpréter les stratégies globales du FEM pour le PMF - a soit fait défaut et est contradictoire ou autrement inadéquate. Le Conseil du FEM, le Secrétariat du FEM, le Comité Directeur du Programme et le PNUD ont tous eu un rôle à jouer dans ce domaine. Pourtant, au cours d'une période de changement, de défis et d'opportunités, des décisions étaient souvent prises en l'absence d'une orientation stratégique et en réponse à des défis opérationnels.

Conclusion n ° 3 : Pour le PMF afin de maintenir sa position de leader dans un contexte plus que jamais en évolution rapide, les défis nouveaux et actuels ont besoin d'être relevés.

34. La décision GEF/ME/C.32/2 du Conseil a eu un impact majeur. Bien qu'il y ait de nombreux aspects positifs, la mise en œuvre a également conduit à de nombreux effets négatifs. Il y a une réelle possibilité que, comme le nombre et la diversité de la reclassification des pays augmentent, les aspects négatifs vont également croître en importance. Pour cela et pour d'autres raisons, le PMF est à une croisée des chemins passionnant.

35. Si le créneau du PMF peut être mis à jour et précisé ; si les changements de gouvernance et de gestion nécessaires peuvent être identifiés et faits , si les défis associés à la mise en œuvre des aspects essentiels de la décision GEF/ME/C.32/2 du Conseil peuvent être examinés et si un système S&E approprié peut être établi , il n'y a aucune raison que le PMF, non seulement, maintienne son rôle crucial au sein du FEM, mais même l'améliore.

9. Recommandations

36. Sur la base des résultats énumérés et des conclusions tirées, cinq recommandations sont formulées et adressées aux parties prenantes concernées, comme suit:

Pour le Secrétariat du FEM

Recommandation n ° 1 : Le Secrétariat du FEM devrait revitaliser le Comité directeur mondial du PMF, dont la première tâche devrait être de superviser la mise à jour de la vision du PMF et de la stratégie à long terme.

37. Le PMF a évolué depuis plus de 20 ans, de même que son contexte. Cependant, la vision stratégique du PMFP n'a pas évolué dans la même mesure, et elle n'a pas été formalisée dans des documents récents. La niche et l'avantage comparatif du PMF dans le mandat élargi du FEM de générer des avantages environnementaux mondiaux ne sont pas totalement claires et les différentes parties prenantes clés ont des idées différentes. En conséquence, l'objectif du PMF aux niveaux mondial et national est interprété pour couvrir un vaste éventail de questions, y compris : l'environnement, les moyens de subsistance, la dynamique communautaire, le développement des capacités, la durabilité et l'élargissement.

38. Le Comité Directeur Mondial du PMF est l'organe pour fournir des orientations stratégiques de haut niveau et soutenir le PMF. Comme abordé en détail dans la section 6.2 du rapport, ce soutien et ces conseils ont été insuffisants et le Comité Directeur du Programme n'a pas été actif depuis plusieurs années maintenant. Le Secrétariat du FEM devrait revitaliser le Comité Directeur du Programme, et modifier sa composition si nécessaire. Le comité directeur doit d'abord traiter des questions stratégiques urgentes telles que l'établissement d'une vision globale et collective de la stratégie à long terme pour le PMF et l'opérationnalisation de la nature collective du PMF/FEM, et de superviser les recommandations 2, 3 et 4 ci-dessous.

Au Comité Directeur du PMF/FEM

Recommandation n ° 2 : Le Comité Directeur du Programme devrait clarifier le rôle et les responsabilités du PNUD comme l'Agence d'exécution du FEM , du PMF en tant que programme de fonctionnement du FEM et il doit veiller à ce que le PMF soit mis en œuvre dans un cadre unique, global et cohérent du programme.

39. Le PMF est un programme du FEM qui est suivi de près par le Secrétariat du FEM et mis en œuvre par le PNUD. Toutefois, les exigences pour une agence de mise en œuvre d'un programme ne sont pas claires. Cela a conduit à un manque de clarté concernant les rôles et les responsabilités du PNUD et le Secrétariat du FEM. Notamment, le PNUD a des responsabilités juridiques en tant qu'agence d'exécution. Toutefois, le Secrétariat du FEM

conserve certains pouvoirs de décision, le PMF étant un programme du FEM. Le Comité Directeur du Programme devrait clarifier les rôles connexes et les responsabilités.

40. En outre, au cours de cette période sans orientation, le PNUD a mis en place une structure de gestion opérationnelle pour le PMF qui diffère de la gestion de presque tous les autres fonds du FEM. Notamment, le PMF a une unité centrale de gestion - le CPMT - et le CPMT a pris certaines fonctions standards du PNUD. Cette configuration est en partie une réponse à la nature collective du PMF, en partie, à la portée globale du PMF, et en partie aux frais d'agence déterminés de façon unique. Toutefois, cette configuration a contribué à la confusion aux niveaux mondial et national. La création récente d'un Conseil du projet n'a que partiellement résolu certaines de ces faiblesses.

41. En plus, au cours des dernières années, la gestion du PNUD des pays reclassifiés a été différente de celle du reste du PMF. Cette mise en œuvre du PMF par deux mécanismes distincts (FSP et CPMT) a sapé la gestion des connaissances et compliqué le S&E. Comme le nombre de pays reclassifiés est appelé à croître, cela est en passe de devenir un problème de plus en plus important, et il existe un réel danger de division du PMF *de facto* en deux (ou plusieurs) PMF, ce qui risque de compromettre l'efficacité et l'efficience au niveau national, même au-delà de la gestion des connaissances et S&E.

42. Le Comité Directeur du Programme devrait s'assurer que tous les programmes nationaux du PMF, reclassifiés ou pas, sont mis en œuvre dans un cadre unique, cohérent, global du programme. Comme les programmes nationaux qui arrivent à maturité sont purement financés par des fonds de base pour un accès à des ressources STAR du FEM et, finalement, reclassifiés pour être exécutés en tant que FSP, le type et le niveau de l'appui du PNUD et du CPMT devraient évoluer comme un continuum au sein de cet unique, cohérent cadre global de gestion du programme.

Au PNUD et CPMT

Recommandation n ° 3 : Dans la nouvelle vision créée en vertu de la Recommandation n ° 1, et sous la direction du Secrétariat du FEM, le PNUD et le CPMT devraient continuer la mise en œuvre du processus de reclassification et s'assurer que les faiblesses dans la mise en œuvre sont traitées avant que les autres pays soient reclassifiés.

43. La reclassification est considérée comme un processus continu, dont les programmes nationaux mûrissent, acquièrent des capacités, et sont appelés à évoluer en fonction de leurs partenariats, cofinancement et leur degré d'intégration, et finissent par atteindre un statut de «reclassifiés». Actuellement, les programmes nationaux dans les pays reclassifiés sont mis en œuvre à travers la modalité FSP. Cela a l'avantage de permettre une plus grande flexibilité dans le pays et l'augmentation des fonds disponibles dans certains pays, mais il est aussi associé à quelques aspects négatifs. Les pays à faible capacité peuvent faire face à des défis encore plus grands dans la mise en œuvre à travers la modalité FSP. De plus, tel qu'elle est actuellement structurée, elle n'est appropriée ni pour les pays ayant une faible allocation STAR, ni pour les pays ayant une capacité limitée pour préparer et mettre en œuvre des FSP.

44. Dans le cadre de la vision globale établie dans la Recommandation n ° 1, et sous la direction du Secrétariat du FEM, le PNUD et le CPMT devraient consolider le processus de reclassification. Cela devrait être suffisamment souple pour s'adapter aux conditions dans

tous les pays participants, tout en maintenant une incitation à chaque programme national à évoluer.

45. La modalité FSP pour les pays reclassifiés devrait être modifiée afin de maximiser les effets positifs et minimiser les effets négatifs (voir ci-dessus et les articles de fond de ce rapport). Cela pourrait inclure l'utilisation de procédés innovants qui:

- i. permettent aux FSP de suivre la « modalité de roulement annuel » du PMF plutôt que d'être limité à des délais fixes ;
- ii. veillent à ce que la société civile continue d'être à la « roue motrice » du PMF - même lorsqu'il n'est plus le seul;
- iii. permettent à des groupes de pays de mettre en œuvre la reclassification de leur programme nationaux du PMF par un seul, multi- national FSP, comme cela a été fait pour STAR I et II de pays non reclassifiés; et
- iv. permettent aux pays les plus matures avec de petites allocations STAR de pouvoir mettre à jour mais toujours utiliser les ressources de base du PMF - qui devraient aboutir à une combinaison des caractéristiques et des avantages de la modalité FSP avec l'utilisation des fonds de base du PMF.

46. Enfin, bien que tous les pays devraient être en mesure d'adopter le statut de reclassification , ceci devrait être sur la base du volontariat pour les PMA et les PEID.

47. Pour les pays non reclassifiés le processus d'accès aux fonds STAR par un grand projet FEM devrait être modifié afin de minimiser les retards et les incertitudes, ainsi que d'atténuer la concurrence actuelle pour le financement du FEM entre les parties prenantes au niveau national.

Recommandation n ° 4 : Sous la direction du Secrétariat du FEM, le PNUD et le CPMT devraient continuer à améliorer le S&E, la conception des outils et des activités de S&E plus rationalisés et plus utiles qui concilient la nécessité de mesurer et la nécessité d'apporter un soutien aux communautés locales dans la lutte contre les problèmes environnementaux.

48. Malgré des progrès notables, un certain nombre de faiblesses persistent avec le S&E. En conséquence, sous la direction du Secrétariat du FEM , le PNUD et le CPMT devraient poursuivre le processus de renforcement et la rationalisation du M&E. Prenant la vision stratégique actualisé et la niche de PMF mentionnée ci-dessus comme point de départ, le CPMT devrait agir rapidement pour mettre à jour son cadre de S&E, avec un accent sur la rationalisation et l'alignement des indicateurs et des outils pour suivre et valider les progrès vers les objectifs stratégiques du PMF, le cas échéant à différents niveaux (mondial , national et local). Ici, il existe une possibilité de développement et d'exécution d'une fonction de suivi plus pratique en utilisant des outils et des systèmes simples mais innovants de S&E qui sont adaptés aux besoins, aux ressources et à l'orientation de la communauté du PMF, et qui permet d'atteindre un équilibre financier et opérationnel entre la nécessité de mesurer et la nécessité d'apporter un soutien aux communautés locales dans la lutte contre les problèmes environnementaux qui sont d'importance mondiale . Une source potentielle et concrète d'inspiration sur les indicateurs au niveau du village est la coopération du PMF en cours avec le programme COMDEKS.

49. Comme résultat de la révision du cadre de S&E, les exigences de suivi sur les CN et les bénéficiaires devraient être réduites dans l'ensemble, mais devraient contribuer à une image plus claire de projet et de progrès national. Le CPMT devrait envisager de recruter rapidement un agent senior de S&E à temps plein, dont la tâche principale devrait être de développer et - une fois approuvé par le Comité Directeur du Programme - de mettre en œuvre le Cadre révisé de S&E

Au Secrétariat du FEM, au PNUD et au CPMT

Recommandation n ° 5 : Conformément à la recommandation de l'évaluation de 2008, le Secrétariat du FEM, le PNUD et le CPMT devraient consolider le processus d'alignement des coûts de l'exécution, aux services rendus, aux besoins et aux possibilités des pays.

50. Le développement des capacités pour la gestion de projet, la gestion des connaissances, le S&E et l'extension sont tous des stratégies et des interventions valides. Ces actions doivent être justifiés en fonction de la vision et des objectifs et des cibles globaux du PMF, et basés sur une évaluation des besoins et des possibilités du pays. Il ne devrait pas y avoir de plafond global de ces activités.