

Réunion du Conseil du FEM

25 – 27 mai 2014

Cancun (Mexique)

Point 10 de l'ordre du jour

**PROGRAMME DE MICROFINANCEMENTS DU FEM : MODALITES
D'EXECUTION POUR FEM-6**

Décision recommandée au Conseil

Ayant examiné le document GEF/C.46/13, intitulé *Programme de microfinancements du FEM : Modalités d'exécution pour FEM-6*, le Conseil approuve les modalités d'exécution proposées pour les programmes nationaux de microfinancements.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le présent document fait le point sur le Programme de microfinancements (le « Programme ») et expose ses priorités stratégiques pour relever les défis que pose la sixième reconstitution des ressources du FEM (FEM-6). Il décrit également les principales politiques et modalités d'accès aux ressources de FEM-6, ainsi que la poursuite du processus de reclassement de certains programmes nationaux.
2. Ce document fait suite aux conclusions de la phase 1 de l'évaluation conjointe du Programme de microfinancements par le FEM et le PNUD, selon laquelle, bien que le Programme reste pertinent, efficace et économique, il ne pourra continuer à jouer un rôle moteur dans un contexte en évolution rapide que si l'on s'attaque aux problèmes existants et nouveaux.
3. L'un des principaux problèmes recensés dans le rapport d'évaluation est la nette augmentation du nombre de pays participants, avec une forte proportion de petits États insulaires en développement (PEID), de pays moins avancés (PMA) et de pays fragiles ou touchés par un conflit en phase opérationnelle 5 (phase opérationnelle 5) du Programme. Un autre problème est la nécessité de procéder par tranches pour les financements de base du FEM et les allocations au titre du STAR, ce qui a conduit à l'adoption de calendriers différents pour l'approbation du financement et le déblocage des fonds. Le Programme a suivi des approches modulables, ce qui explique les conclusions positives du Cinquième bilan global dressé par le Bureau de l'évaluation du FEM en ce qui concerne l'efficacité et la pertinence du Programme.
4. Pour FEM-6, le Programme utilisera une approche en trois volets qui met l'accent sur les écosystèmes reconnus au niveau mondial, met en place des mécanismes de soutien institutionnel et financier, et renforce systématiquement les capacités des acteurs locaux et nationaux de la société civile. Pour utiliser au mieux les ressources limitées disponibles et promouvoir l'internalisation et la transposition à plus grande échelle des opérations concluantes, les programmes nationaux de microfinancements pourront choisir entre quatre (4) initiatives stratégiques plurisectorielles (Sauvegarde des sites terrestres et marins collectifs, Agro-écologie climato-intelligente et innovante, Co-avantages de l'accès aux sources d'énergie émettant peu de carbone, et Coalitions pour la gestion des substances chimiques à l'échelle locale, nationale et mondiale) de façon à concentrer l'essentiel de l'aide financière dans un domaine particulier.
5. Pour assurer l'efficacité des programmes nationaux et maintenir le personnel nécessaire dans un contexte de réduction des financements, des mécanismes d'appui seront mis en place pour permettre aux communautés d'accéder à des financements nouveaux : moyens de communication avec les populations locales, plateformes de dialogue entre les organisations de la société civile et le gouvernement sur l'action à mener et les mesures à prévoir, guichet spécial Dons et bourses pour les populations autochtones, et soutien élargi en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation de la femme. Ces mécanismes d'appui seront reliés à des plateformes d'échange de connaissances au niveau mondial. Ce rôle de grand bailleur de fonds (« Grantmaker+ ») du Programme dans FEM-6, qui s'appuie sur une expérience et des ressources accumulées au fil des ans, permettra d'accroître la valeur du FEM, au-delà des aides financières accordées dans le cadre du Programme.

6. Pour FEM-6, les ressources de bases allouées au Programme de microfinancements en tant que programme institutionnel du FEM seront la principale source de financement des programmes nationaux. Les aides accordées aux programmes nationaux pour FEM-6 seront fondées sur des mesures d'incitation et tiendront compte des facteurs suivants : a) la question de l'équité, pour tenir compte des différentes catégories économiques (p. ex., les PMA et les PEID, ainsi que les pays sortant d'un conflit, pourront recevoir des allocations de ressources plus importantes) ; b) la capacité d'absorption, pour tenir compte de la taille de la population, qui détermine la demande probable d'aide du Programme; c) les antécédents en matière d'aide financière ; et d) les opportunités stratégiques.

7. Au titre de FEM-5, le Conseil du FEM a approuvé l'accès des programmes nationaux de microfinancements aux ressources allouées dans le cadre du Système transparent d'allocation des ressources (STAR) dans tous les pays, selon la catégorie du programme et le niveau de financement alloué à ce titre à chaque pays. Selon la formule proposée concernant l'accès aux ressources allouées dans le cadre du STAR pour FEM-6, les programmes nationaux pourront recevoir jusqu'à 2 millions de dollars au titre du STAR uniquement dans les pays où les allocations STAR excèdent 15 millions de dollars. Le plafonnement des ressources allouées au titre du STAR est important dans la mesure où cela permet au Programme d'accroître les ressources de base allouées aux PMA et aux PEID prioritaires par rapport aux pays dont les allocations STAR globales prévues pour FEM-6 sont faibles.

8. Une autre option possible pour faire en sorte que le mécanisme d'octroi de microfinancements reste efficace et économique sous FEM-6 est d'utiliser les programmes nationaux ou le Programme mondial comme prestataire de services pour les projets de grande envergure pertinents. Cela permettra à ces projets d'économiser du temps et de l'argent en tirant parti des mécanismes de mise en œuvre des programmes nationaux qui ont fait leurs preuves pour les microfinancements accordées aux communautés locales et aux OSC. Cette formule est également avantageuse pour le Programme car elle renforce les synergies avec les projets de grande envergure au lieu d'utiliser les fonds alloués au titre du STAR, tout en créant la base ou le cadre nécessaire pour passer à l'échelle supérieure.

9. FEM-5 a permis de tirer des enseignements importants pour améliorer le processus de reclassement des programmes nationaux parvenus à maturité. Notamment, le Secrétariat du FEM et le PNUD doivent fournir des orientations concrètes à tous les pays pour le reclassement des programmes nationaux. Il est également important de fournir des financements pour la préparation des projets (PPG) et d'accélérer le processus en autorisant la présentation des fiches d'identification de projet (FIP) dès le début de FEM-6, de manière à éviter toute lacune dans la mise en œuvre. Il y a également deux critères importants à prendre en compte, outre le nombre d'années de participation et le montant total des financements octroyés : a) un programme national ne peut être reclassé si les ressources pouvant être allouées au pays au titre du STAR sont inférieures à 10 millions de dollars ; et b) le gouvernement doit faire sien la raison d'être du Programme, la société civile.

10. Pour FEM-6, deux modalités d'exécution pourront être utilisées pour les programmes nationaux en cours de reclassement : 1) exécution par l'UNOPS si aucune ONG n'est en mesure

de jouer ce rôle ; ou 2) exécution par une ONG s'il y a des raisons pratiques et stratégiques d'utiliser cette formule. Tous les programmes nationaux en cours de reclassement seront exécutés conformément aux Modalités opérationnelles du Programme.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| Résumé analytique | i |
| Contexte | 1 |
| Exécution et résultats de la phase opérationnelle 5 du Programme | 2 |
| Orientations stratégiques du Programme pour FEM-6 | 5 |
| Accès des programmes nationaux de microfinancements aux ressources allouées au titre de FEM-6 | 9 |
| Accès aux ressources de base..... | 9 |
| Accès aux allocations STAR | 11 |
| Le Programme comme mécanisme d'aide financière au niveau local pour les projets de grande envergure | 12 |
| Processus de reclassement pour la phase opérationnelle 6 du Programme et conditions à remplir | 14 |
| Modalités d'exécution des programmes nationaux de microfinancements en cours de reclassement..... | 18 |
| Annexe 1. Allocations STAR approuvées pour FEM-5 au titre du Programme | 19 |

CONTEXTE

1. En 2013, les bureaux indépendants du FEM et du PNUD ont procédé à une évaluation conjointe du Programme de microfinancements. La phase 1 de cette évaluation, réalisée dans le cadre du Cinquième bilan global, a permis de conclure qu'en dépit des difficultés rencontrées depuis l'évaluation conjointe de 2008, le Programme demeure un programme pertinent, efficace et économique. Cependant, compte tenu des facteurs influant sur l'efficacité et l'efficience économique du programme, le rapport d'évaluation note également que la politique de promotion et les mesures adoptées pour l'accès aux ressources du FEM par le biais de ses dispositifs d'allocation de ressources (financement de base et STAR) ont eu de nombreux effets positifs, mais que la façon dont la politique et les mesures ont été appliquées ont aussi eu certains effets négatifs. L'une des conclusions du rapport est que le Programme ne pourra continuer à jouer un rôle moteur dans un contexte en évolution rapide que si l'on s'attaque aux problèmes existants et nouveaux.

2. Suite à cette évaluation, le présent document fait le point sur le Programme et expose ses priorités stratégiques pour relever les défis de FEM-6. Il décrit également les principales politiques et modalités d'accès aux ressources de FEM-6, ainsi que la poursuite du processus de reclassement de certains programmes nationaux.

3. Le Programme de microfinancements est un programme institutionnel du FEM mis en œuvre par le PNUD afin d'apporter une assistance technique et financière aux populations locales et aux organisations de la société civile (OSC), le but ultime étant de produire des effets positifs sur l'environnement mondial à travers des initiatives et des actions communautaires. Lancé en 1992, avec 33 pays participants dans la Phase pilote, le Programme repose sur la conviction que les initiatives menées par les populations locales et les organisations de la société civile qui ont des effets positifs sur l'environnement tout en aidant à préserver les moyens de subsistance et en promouvant l'autonomisation des populations locales sont l'un des moyens les plus efficaces de faire face aux enjeux environnementaux mondiaux.

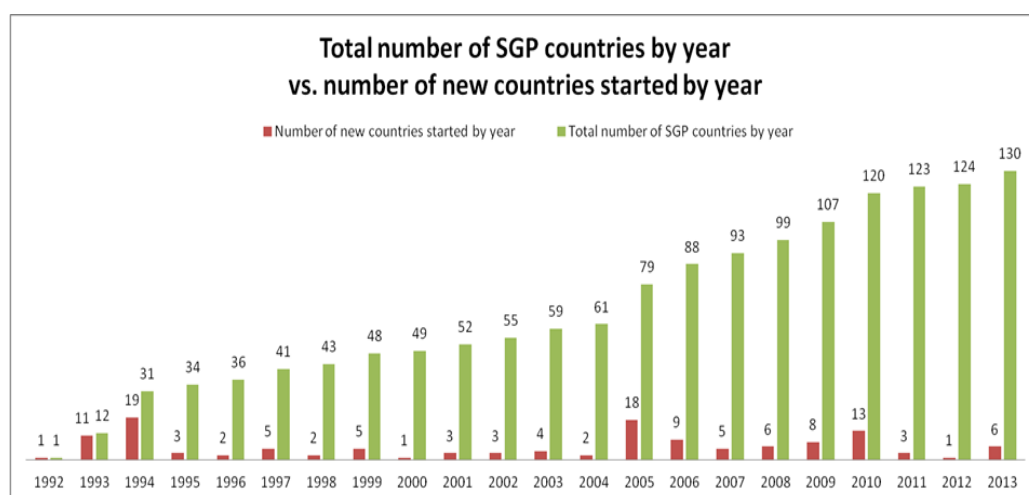
4. Les microfinancements du Programme sont plafonnés à 50 000 dollars, mais dans la pratique le montant moyen est de l'ordre de 20 000 à 25 000 dollars. Un nouveau guichet « projets stratégiques » a été récemment créé pour octroyer des financements jusqu'à un plafond de 150 000 dollars, ce qui permet de financer des initiatives couvrant un grand nombre de communautés situées dans un environnement terrestre ou marin d'importance vitale. Les microfinancements permettent aux populations locales et aux OSC, en particulier celles qui sont pauvres et vulnérables, d'avoir accès à des ressources suffisantes à mesure qu'elles renforcent leurs capacités ; ils permettent aussi au programme de prendre des risques mesurés en expérimentant de nouvelles méthodes et technologies et d'innover si nécessaire.

5. Chaque programme national est doté d'un comité directeur national multisectoriel bénévole, ce qui garantit que l'exécution du Programme est assurée par le pays lui-même et permet à la société civile de jouer un rôle de premier plan tout en renforçant ses capacités de gestion d'un programme national. Des comités directeurs nationaux solides encouragent la collaboration entre les responsables de la société civile nationale et les représentants du gouvernement et servent de plateforme de dialogue et de concertation entre les OSC et le

gouvernement sur les questions concernant le FEM ou le développement durable à l'échelon national.

6. Au fil des années, le Programme a mis en place un « dispositif de prestations locales » qui permet aux populations et aux OSC locales d'avoir accès aux ressources du FEM et d'autres entités dans les pays participants. Le Programme peut venir en aide aux populations pauvres et vulnérables dans les régions reculées, et il encourage la constitution d'un réseau qui facilite de plus en plus les contacts avec les communautés locales et leur contribution à l'élaboration des politiques et à la planification du développement au niveau national.

Figure 1. Expansion du Programme dans les pays participants entre la phase pilote et la phase opérationnelle 5



Nombre total de pays participants par année et nombre de nouveaux pays par année

7. Actuellement en phase opérationnelle 5, le Programme compte 128 pays bénéficiaires (programmes clos non compris), dont neuf ont un programme national en cours de reclassement. Comme le montre la Figure 1, la liste des pays participants s'est allongée au fil des ans, nettement plus de la moitié des nouvelles adhésions ayant été enregistrée au cours des neuf dernières années. En tant que programme mondial, le Programme permet de transférer les connaissances et les données d'expérience des programmes nationaux parvenus à maturité pour mettre en place un dispositif efficace d'octroi de financements du FEM aux nouveaux pays participants. Depuis sa création il y a 20 ans, le Programme a travaillé avec plus de 20 000 organisations et institutions bénéficiaires. Il a mobilisé près de 600 millions de dollars de cofinancements et octroyé plus de 460 millions de dollars de dons au titre de projets communautaires.

EXECUTION ET RESULTATS DE LA PHASE OPERATIONNELLE 5 DU PROGRAMME

8. Le Programme dessert actuellement 119 pays, avec 111 programmes nationaux de grande envergure et huit pays desservis dans le cadre de deux programmes sous-régionaux coordonnés respectivement par le Programme Fidji and le Programme Samoa. À la fin de la phase opérationnelle 4, dix des pays ayant atteint le stade de maturité le plus avancé répondaient aux conditions requises pour être reclassés. Pendant la phase opérationnelle 5, neuf pays ont été en mesure de faire reclasser leur programme national de microfinancements dans la catégorie des projets de grande envergure du FEM.

9. Selon le Cinquième bilan global, « *le nombre de pays participant au Programme de microfinancements a considérablement augmenté pendant FEM-5. Les nouveaux pays comptent une forte proportion de PEID, de PMA et de pays fragiles ou touchés par un conflit, ce qui s'inscrit dans la logique des décisions prises par le Conseil du FEM en novembre 2007 concernant la politique de reclassement des programmes nationaux et l'accès aux microfinancements dans le cadre du dispositif d'allocation de ressources (actuellement le STAR)* » (par. 193).

10. La majorité des pays actuellement desservis par le Programme sont des PMA ou des PEID, dont plusieurs pays sortant d'un conflit ou en situation de crise. Parmi les obstacles au bon fonctionnement du Programme dans certains de ces pays, on peut citer notamment la nécessité de renforcer les mesures de sécurité, l'accroissement des dépenses de suivi sur le terrain, les difficultés à recruter et retenir du personnel suffisamment qualifié, l'augmentation des moyens requis pour atteindre les OSC et les bénéficiaires potentiels, et la nécessité de consacrer davantage de temps et d'efforts à la mise en place de comités directeurs nationaux pouvant jouer le rôle d'organes de surveillance.

11. Pendant les trois première années de la phase opérationnelle 5, neuf (9) pays précédemment desservis dans le cadre de programmes sous-régionaux ont été reclassés dans la catégorie des programmes nationaux de grande envergure (Antigua-et-Barbuda, Barbade, Grenade, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines dans les Caraïbes, et les États fédérés de Micronésie, les Îles Marshall et Palaos dans la région du Pacifique). En outre, sept (7) nouveaux pays participent aujourd'hui au Programme grâce à la mise en place de programmes nationaux concluants (Afghanistan, Djibouti, Géorgie, Guyana, Moldova, Sierra Leone et Timor Leste. Au total, 16 nouveaux programmes nationaux ont donc été mis en place pendant la phase opérationnelle 5, ce qui limite les ressources disponibles pour financer des activités hors dons qui sont essentielles. C'est pourquoi le Secrétariat du FEM et le PNUD ont décidé en 2012 de ne pas accepter de nouveaux pays pendant le reste de la phase opérationnelle 5 de manière à pouvoir assurer le bon fonctionnement du Programme et à couvrir les frais sur la base des services rendus.

12. Le tableau 1 ci-dessous indique le nombre total de projets pour lesquels des fonds avaient été engagés, ainsi que le montant des engagements, au 13 décembre 2013. À cette date, 3 207 projets financés au moyen des ressources de la phase opérationnelle 5 (financement de base et STAR) avaient reçu un montant total de 103 millions de dollars d'engagements du FEM et 104 millions de dollars de cofinancements (soit légèrement plus que le montant requis pour que le montant total des cofinancements soit égal au montant des engagements du FEM à la fin de la phase opérationnelle).

Tableau 1: Engagements au titre du Programme pendant la phase opérationnelle 5 (au 13 décembre 2013)

| Phase opérationnelle | Nombre de projets financés | Engagements du FEM | Cofinancements en espèces | Cofinancements en nature | Total Cofinancements |
|---|----------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|
| phase opérationnelle 5 (au 13 décembre 2013) | 3 207 | USD 103,26 millions | USD 41,23 millions | USD 62,84 millions | USD 104,07 millions |

13. La nécessité de procéder par tranches pour les financements de base du FEM et les allocations STAR pendant la phase opérationnelle 5 a conduit à l'adoption de calendriers différents pour l'approbation des financements et le déblocage des fonds correspondants. La première tranche de financement n'a donc pu être débloquée dans certains cas que 16 mois après le début de la phase opérationnelle, et la deuxième tranche 33 mois plus tard. Le tableau 2 donne une idée des délais d'approbation des financements, alors que la phase opérationnelle 5 avait officiellement commencé le 1^{er} janvier 2011.

Tableau 2. Approbation des tranches de financement au titre du Programme

| Projet | Date d'approbation | | Montant (allocations pour frais d'exécution non comprises) |
|---------------------|--------------------|-------------------|--|
| Financement de base | Agrément de la DG | 25 avril 2011 | USD 134 615 385 |
| STAR I | Agrément de la DG | 20 avril 2012 | USD 40 828 365 |
| STAR II | Agrément de la DG | 19 septembre 2013 | USD 72 851 267 |

14. En conséquence, les programmes nationaux ont dû rattraper le temps perdu en débloquent rapidement les fonds dans les pays qui avaient une longue liste de projets en attente. Dans certains cas, le comité directeur national a effectué une évaluation provisoire dans l'idée que les fonds attendus seraient débloqués. Une conséquence importante du retard pris dans le déblocage des fonds est le grand nombre de microprojets lancés pendant la phase opérationnelle 5 qui seront encore en cours pendant la phase opérationnelle 6.

15. Les conclusions positives du Cinquième bilan confirment la capacité de gestion évolutive du programme : « *Le rapport sur la phase 1 de l'évaluation du Programme conclut également que le Programme demeure efficace, surtout en ce qui concerne les financements individuels. Lentement mais sûrement, les financements produisent des effets cumulatifs et synergiques aux niveaux national et infranational. L'interaction entre le Programme et les autres formes d'aide du FEM a évolué de manière fort intéressante, comme en témoigne par exemple le récent examen du portefeuille du FEM en Tanzanie, où le Programme a fourni des services pour*

d'autres projets du FEM visant spécifiquement à sensibiliser les populations locales. En règle générale, les possibilités d'interaction au niveau national devraient être étudiées plus avant durant la programmation. » (Par 194).

16. En ce qui concerne l'utilité des financements du Programme, la conclusion du Cinquième bilan est que le Programme « demeure extrêmement utile pour apporter des solutions aux problèmes environnementaux mondiaux et aider les populations locales à y faire face dans des conditions socioéconomiques difficiles » (par.192).

PRIORITES STRATEGIQUES DU PROGRAMME POUR FEM-6

17. Les priorités stratégiques du Programme pour FEM-6 ont été présentées, examinées et arrêtées dans le cadre de la préparation des documents fournis pour les négociations de la prochaine reconstitution des ressources. Cette section expose de manière très résumée, mais fidèle en substance, les orientations du Programme pour FEM-6.

18. L'objectif du programme pour FEM-6 est le suivant : *« Aider efficacement à produire des avantages environnementaux mondiaux et à préserver le patrimoine écologique mondial en apportant des solutions communautaires et locales qui complètent et renforcent les mesures prises aux niveaux national et mondial. ».*

19. La conception proposée pour la phase opérationnelle 6 du Programme repose sur les principes suivants :

- (a) Pour l'octroi de financements aux pays, privilégier les initiatives stratégiques clairement définies qui sont basées sur les priorités nationales et mondiales et peuvent produire un impact stratégique ;
- (b) Recentrer les financements, qui visaient six domaines d'intervention et onze objectifs immédiats, sur quatre thèmes prioritaires transversaux permettant de tirer parti des possibilités qu'offre le Programme de favoriser les synergies entre les domaines d'intervention ;
- (c) Axer les financements sur des zones géographiques terrestres et marines spécifiques, pour lesquelles les points de référence et les indicateurs peuvent être mieux choisis et se prêtent à un suivi qui mette en lumière les effets à long terme (à noter que cette approche serait utilisée pour les programmes nationaux ayant atteint un certain degré de maturité, tandis que les programmes relativement récents ou nouveaux pourraient continuer à effectuer des travaux de base, en élargissant au besoin leur portée géographique).

20. Le Programme suivra une démarche en trois points : a) concentration des activités sur les écosystèmes dont l'importance vitale est reconnue au niveau mondial ; b) mise en place de mécanismes novateurs d'appui institutionnel et financier pour accroître l'utilité et l'impact des

projets aux niveaux national et mondial ; et c) renforcement systématique des capacités des acteurs de la société civile locale et nationales, élément essentiel pour la préservation de l'environnement.

21. Le Programme contribuera à la mise en œuvre des actions clés suivantes :

- (a) *Cogestion et gouvernance durables, dans les pays participants, des écosystèmes ayant une valeur universelle en termes de paysage terrestre et marin.*

Le Programme s'appuiera pour cela sur l'expérience acquise depuis plus de 20 ans, en passant d'une approche fondée sur des projets autonomes à une approche globale dans laquelle chaque projet financé complète les autres, sur le plan tant géographique que thématique, ce qui produira des effets plus sensibles et plus rapides. Il s'agira également d'établir un lien plus étroit avec un domaine d'intervention clairement défini pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, stratégies et plans nationaux. Les interventions ciblées seront facilitées par le fait que l'on encouragera à utiliser le *Programme comme prestataire de services* pour les projets nationaux ou régionaux de grande envergure. D'une manière générale, ces projets apporteront un appui aux organisations communautaires et aux OSC pour leur permettre de s'affranchir des microfinancements et de participer activement à des projets de plus grande envergure, voire même de les gérer.

- (b) *Élargissement et renforcement des réseaux d'aires protégées par des populations autochtones et locales, aux niveaux national et mondial.*

Cette mesure, qui contribue à un objectif important du Programme de travail relatif aux aires protégées élaboré au titre de la Convention sur la diversité biologique (CDB), pourrait accroître de 12 à 17 % l'étendue des aires protégées dans le monde. Elle reflète également le passage du Programme à des approches globales et intégrées dans FEM-6.

- (c) *Création dans chaque pays d'un réseau de communautés et d'OSC capables de coordonner les actions communes menées au niveau national et de représenter leurs membres dans un dialogue constructif avec le gouvernement sur la planification et l'élaboration de politiques nationales concernant l'environnement et le développement durables.*
- (d) *Promotion du partage, au niveau mondial, de technologies et méthodes de protection et de gestion durable de l'environnement mondial qui sont novatrices et peuvent être appliquées par les populations locales et les OSC.*
- (e) *Apport de ressources supplémentaires aux populations et aux OSC locales grâce la conception et à l'expérimentation de méthodes d'utilisation durable des actifs locaux et de mécanismes novateurs de financement de la protection de l'environnement, y compris leur reproduction à plus grande échelle.*

22. Le Programme propose quatre (4) initiatives stratégiques comme plateformes multisectorielles d'exécution de ses microprojets au niveau national, compte tenu de la réduction de ses ressources au titre de FEM-6, mais aussi pour promouvoir l'internalisation et la transposition à plus grande échelle des opérations concluantes. Au lieu de répartir les efforts entre six domaines d'intervention, voire davantage, le Programme mettra l'accent sur quatre initiatives multisectorielles, auxquelles les programmes nationaux alloueront la plus grande partie (70 à 80 %) de leurs fonds. Il est à noter que les équipes des programmes nationaux sélectionneront les initiatives les plus importantes pour leurs pays respectifs, en consultation avec les comités directeurs nationaux et un large éventail de parties prenantes. Selon les priorités du pays et des parties prenantes, les programmes nationaux pourront décider de se concentrer sur une initiative, voire deux ou trois, afin de mieux cibler les microfinancements et d'accroître l'impact stratégique du regroupement des activités et des synergies.

(a) *Sauvegarde des sites terrestres et marins collectifs*

Pendant la phase opérationnelle 6, le Programme recensera les écosystèmes importants et utilisera une approche intégrant les sites terrestres et marins afin d'assurer leur protection et leur utilisation durable. Dans le cadre de cette initiative, le Programme suivra une démarche véritablement plurisectorielle avec la participation des populations locales dans les zones tampons et les corridors biologiques, assurant ainsi la connectivité nécessaire pour les mosaïques paysagères complexes.

(b) *Agro-écologie climato-intelligente et innovante*

Le Programme se concentrera sur les zones tampons productives des écosystèmes déclarés d'importance vitale, ainsi que sur les couloirs forestiers menacés de fragmentation, souvent isolés et ignorés par les autres bailleurs de fonds traditionnels. Dans le cadre de cette initiative, les microfinancements seront octroyés en synergie avec le programme de gestion durable des terres pour une agriculture climato-intelligente financé au titre de FEM-6.

(c) *Co-avantages de l'accès aux sources d'énergie émettant peu de carbone*

Le Programme contribuera à satisfaire les besoins en services énergétiques de tous ceux dans le monde qui n'ont pas accès à l'électricité et qui sont encore tributaires de la biomasse traditionnelle pour leurs besoins de cuisson. Le programme privilégiera les solutions énergétiques ascendantes qui sont économiques et offrent de grandes possibilités de réduction des émissions de carbone. Il s'inscrira dans le cadre de l'initiative Énergie durable pour tous afin de faciliter l'internalisation et la transposition à plus grande échelle des formules les plus concluantes.

(d) *Coalitions pour la gestion des substances chimiques à l'échelle locale, nationale et mondiale*

Le Programme centrera son appui sur les populations les plus exposées aux risques que pose l'utilisation ou la consommation de substances chimiques. Les activités, qui consisteront notamment à promouvoir la recherche de solutions

innovantes, abordables et pratiques pour la gestion des substances chimiques, seront menées en collaboration avec des partenaires de longue date comme le Réseau international pour l'élimination des POP (IPEN), ainsi que des partenaires nouveaux tels que des organismes publics, des instituts de recherche, des entités du secteur privé et des organismes internationaux.

23. Pour assurer la bonne exécution de la phase opérationnelle 6 du Programme, le programme mettra en place des mécanismes d'appui fondés sur les acquis de nombreuses années d'expérience. Ces mécanismes reposent aussi sur la notion que, en plus de constituer une fin en soi, chaque projet financé est un moyen de produire un impact plus durable lorsque les services fournis par le programme en plus des financements, tels que le renforcement des institutions, le partage des connaissances et la sensibilisation des pouvoirs publics, renforcent encore les effets cumulatifs et synergiques du programme. Ces services sont essentiels car ils permettent au programme de créer de la valeur tout en apportant des aides financières. Ils assurent également l'efficacité économique du programme – les agents sur le terrain utiliseront le temps libéré du fait de la réduction des allocations de dons en aidant à mettre en place et à gérer ces mécanismes d'appui. Le Programme jouera donc le rôle de grand bailleur de fonds (« Grantmaker+ ») pour FEM-6 tout fournissant d'autres services et en créant de la valeur grâce aux mécanismes d'appui suivants :

- (a) Aide aux acteurs nationaux concernés, en particulier les populations et les OSC locales, pour formuler des propositions pertinentes en leur qualité de « consultants aux pieds nus », notamment pour le mécanisme d'accès direct aux nouveaux financements ;
- (b) Mise en place d'un mécanisme de communication avec les populations locales, qui puisse être utilisé non seulement par le Programme mais aussi par le gouvernement, le FEM, les autres organismes donateurs internationaux et les entreprises privées souhaitant devenir un partenaire pour la commercialisation de produits écologiquement viables ou pour la promotion de la responsabilité sociale ;
- (c) Aide à la création d'une plateforme de dialogue entre les OSC et le gouvernement sur l'action à mener et la planification (éventuellement en partenariat avec le Réseau des OSC du FEM) qui s'appuiera sur la confiance et l'esprit de collaboration instaurés entre les représentants de la société civile et du gouvernement au sein des comités directeurs nationaux du Programme.
- (d) Mise en place d'un guichet spécial Dons et bourses pour les populations autochtones afin de promouvoir activement l'encadrement des populations autochtones et le renforcement de leurs capacités aux niveaux national, régional et mondial. Pour élargir et améliorer son portefeuille de « Grands bailleurs de fonds », le Programme utilisera des projets stratégiques et mobilisera des ressources supplémentaires afin d'aider à créer un mécanisme de financement réservé aux interventions prioritaires pour les populations autochtones.

- (e) Renforcement de l'appui en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation de la femme, moyennant la promotion systématique des projets dirigés par des femmes, l'intégration de la parité des sexes dans tous les projets pertinents, et la création de réseaux nationaux et mondiaux de femmes bénéficiaires pour le partage des connaissances et la défense de la cause des femmes. La stratégie du Programme pour l'intégration de la parité des sexes et l'autonomisation de la femme sera encore renforcée pendant FEM-6, conformément à la Politique d'intégration de la parité des sexes du FEM et à son Plan d'action à cet égard.

24. Outre les mécanismes d'appui mis en place au niveau national, le Programme établira deux plateformes de promotion du savoir au niveau mondial dans le cadre d'un programme intitulé « Une présence mondiale pour promouvoir les connaissances basées sur les pratiques citoyennes » : a) Bibliothèque électronique sur les innovations favorables à l'environnement mondial émanant des populations locales ; et b) Plateforme d'échanges Sud-Sud sur les innovations émanant des populations locales.

25. Pour la mise en œuvre des quatre initiatives stratégiques, le ciblage géographique et la programmation du portefeuille seront étroitement coordonnés avec les mécanismes d'appui disponibles au niveau national et les plateformes de promotion du savoir au niveau mondial. Les pays auront la possibilité d'axer les microfinancements octroyés au niveau national sur certaines initiatives stratégiques et de définir, dans leur stratégie nationale à cet égard, les mécanismes d'appui et les plateformes de promotion du savoir qui répondent le mieux à leurs besoins. Tandis que les initiatives stratégiques définiront le contexte et fourniront les ressources nécessaires pour les mécanismes d'appui et les plateformes de promotion du savoir, ces mécanismes et plateformes créeront un environnement favorable et renforceront les effets des initiatives aux niveaux national et mondial via l'établissement de réseaux et l'échange de connaissances. De cette façon, les initiatives locales sont prises en compte dans le débat et l'action de la communauté internationale, ce qui permet au Programme de contribuer plus pleinement à l'amélioration de l'environnement mondial et à la préservation du patrimoine écologique mondial.

26. L'intégration de la parité des sexes et l'autonomisation de la femme sont des questions importantes à tous les niveaux, qu'il s'agisse des initiatives stratégiques, des mécanismes d'appui ou des plateformes mondiales de promotion du savoir. Les programmes nationaux de microfinancements tiendront compte des disparités entre les sexes et appuieront les mesures visant à promouvoir la participation des femmes à l'exécution des programmes et des projets dans le cadre de la stratégie.

ACCES DES PROGRAMMES NATIONAUX DE MICROFINANCEMENTS AUX RESSOURCES ALLOUEES AU TITRE DE FEM-6

Accès aux ressources de base

27. Pendant FEM-6, les ressources de base allouées au Programme de microfinancements en tant que programme institutionnel du FEM seront la principale source de financement des

programmes nationaux. Pendant FEM-5, l'allocation des ressources de base aux programmes nationaux était fondée sur le principe suivant : les programmes nationaux en cours d'exécution depuis le plus longtemps recevraient moins de ressources de base mais auraient accès aux ressources allouées à leurs pays respectifs au titre du STAR. En outre, par souci d'équité, il avait été décidé que les programmes des PEID et des PMA, ainsi que les programmes nationaux en cours d'exécution depuis plus de deux ans mais moins de cinq ans auraient accès à des financements de base plus élevés que ceux des autres catégories.

28. L'expérience montre cependant que, pour FEM-6, il importe d'affiner ces stratégies d'allocation des ressources. D'une part, les 119 pays participant au programme mondial – dont un grand nombre de nouveaux venus qui sont des pays sortant d'un conflit – se trouvent dans une situation tellement difficile sur le plan écologique, socioéconomique et politique qu'on peut difficilement baser l'accès aux fonds hors FEM sur le nombre d'années d'exécution d'un programme national. D'autre part, la politique d'accès aux ressources appliquée pour FEM-5 a forcé de nombreux programmes nationaux bien avancés à se contenter de ressources réduites alors qu'ils avaient à présent une bonne capacité d'absorption et donnaient de bons résultats. Bien que les programmes nationaux puissent éventuellement obtenir des contributions supplémentaires d'autres bailleurs de fonds, la règle adoptée par le Programme est que les programmes nationaux ne devraient pas rechercher activement d'autres sources de financement locales ou nationales, l'idée étant d'éviter toute concurrence indue qui risquerait de limiter l'accès des OSC locales et nationales à ces ressources. Bien que des possibilités stratégiques de mobilisation de ressources supplémentaires aient pu se présenter aux niveaux régional et mondial, notamment pour reproduire et amplifier les initiatives novatrices, il n'existait pas de ressources immédiatement disponibles au niveau du Programme mondial pour attirer de nouveaux partenaires financiers ou pour fournir la contrepartie des fonds hors-FEM reçus de ces partenaires. L'accès à un certain volume de fonds de réserve, comme pendant les phases opérationnelles précédentes, aurait donné au Programme la marge de manœuvre nécessaire pour allouer des fonds au niveau national et permis de forger des partenariats stratégiques avec d'autres donateurs pour mettre en commun les ressources.

29. Afin de gérer au mieux une situation de financements modestes qui sont essentiellement réduits aux ressources de base, et pour garantir que les aides financières accordées aux pays sont utilisées le plus efficacement possible pour produire rapidement des effets plus sensibles, les financements alloués aux programmes nationaux au titre de FEM-6 doivent donc tenir compte des facteurs suivants : a) questions d'équité, pour tenir compte des différentes catégories économiques (p. ex., les PMA et les PEID, ainsi que les pays sortant d'un conflit, pourront recevoir des allocations de ressources plus importantes) ; b) capacité d'absorption, pour tenir compte de la taille de la population, qui détermine la demande probable d'aide du Programme ; c) antécédents en matière d'aide financière ; et d) opportunités stratégiques. Pendant les phases opérationnelles du Programme antérieure à FEM-5, le programme mondial a pu suivre cette approche en octroyant à tous les programmes nationaux un certain montant tout en mettant de côté des fonds suffisants pour fournir des ressources supplémentaires aux programmes les plus performants et à ceux qui mettent en œuvre de nouvelles initiatives stratégiques dans le cadre de projets régionaux et mondiaux cofinancés avec d'importants partenaires.

30. L'adoption d'un système d'allocations fondées sur des mesures d'incitation permettra d'améliorer plusieurs aspects de l'accroissement des subventions accordées, de la mobilisation de cofinancements pour les programmes nationaux et le programme mondial, et de la promotion des effets cumulatifs et synergique des projets du Programme – aspects qui doivent être renforcés selon l'évaluation conjointe du Programme effectuée en 2013. Vu la diversité de leurs situations écologiques et socioéconomiques, les pays participant au programme n'ont pas tous les mêmes capacités pour ce qui d'accorder des subventions ou de former des partenariats stratégiques au-delà du niveau local. Dans bien des cas, les programmes nationaux auraient pu exécuter davantage de microprojets ou élargir leurs opérations, mais ils en ont été empêchés par des allocations fixes qui ne tenaient pas compte de facteurs tels que la capacité d'absorption, la performance et les opportunités stratégiques. Pendant la phase opérationnelle 6 du Programme, il faudra prévoir un degré de flexibilité qui permette d'allouer des fonds supplémentaires pour l'octroi de financements aux pays en question.

31. Le système d'allocations de base fondées sur des mesures d'incitation sera géré par l'équipe de direction générale du Programme (CPMT), en utilisant le mécanisme d'engagement et de déblocage des fonds et le système d'évaluation annuelle de la performance et des résultats, parallèlement aux ateliers régionaux organisés avec les équipes nationales du Programme et aux consultations avec les comités directeurs nationaux.

Accès aux allocations STAR

32. Pendant FEM-5, le Conseil du FEM a autorisé l'accès des programmes nationaux aux ressources alloués dans le cadre du STAR, en fonction de la catégorie du programme et du niveau de financement global accordé à chaque pays au titre du STAR. En outre, il a été décidé que les pays répondant aux critères de « reclassement » auraient uniquement accès aux ressources STAR qui leur sont allouées pour couvrir les frais liés aux financements et autres frais. Les programmes nationaux encore rattachés au Programme mondial pourraient recevoir jusqu'à 3,6 millions de dollars (dans les pays où le montant total des allocations STAR était supérieur à 15 millions de dollars) ou 2,4 millions de dollars (dans les pays où le montant total des allocations STAR était inférieur ou égal à 15 millions de dollar) pour chaque phase opérationnelle. Dans le cas des programmes nationaux admis à recevoir jusqu'à 3,6 millions de dollars, les ressources de base ne pourraient plus être utilisées pour l'octroi de dons et ces programmes ont été classés dans la catégorie « Pure STAR » (exclusivement STAR). Les nouveaux pays participant au Programme peuvent recevoir la première année des ressources de base d'un montant correspondant aux allocations STAR, et appliquer ensuite les modalités en vigueur. Les allocations STAR approuvées pendant FEM-5 au titre du Programme sont indiquées à l'Annexe 1.

33. Si FEM-6 interdit l'accès des programmes nationaux aux ressources STAR, le montant total des financements au titre du Programme diminuera de 46 % par rapport à FEM-5¹. Cela

¹ Pendant FEM-5, dix-sept (17) programmes nationaux ont été classés « Pure STAR », c'est-à-dire qu'ils étaient entièrement tributaires des allocations STAR. Vingt (20) programmes nationaux ont reçu entre 1 et 2 millions de dollars supplémentaires au titre du STAR pour l'octroi de dons : Bélarus, Burkina Faso, Chine, Colombie, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, République dominicaine, Éthiopie, États fédérés de Micronésie, Guinée-Conakry, Honduras, RDP lao, Mozambique, Nicaragua, Nigéria, Ouganda, Ukraine, Vanuatu, Venezuela et Zimbabwe. Quinze (15) autres pays ont reçu environ 0,8 million de dollars supplémentaires au titre du STAR pour l'octroi de dons : Barbade, Botswana, Cameroun, El Salvador, Ghana, Grenade, Liban, Libéria, Moldova, Népal, Palaos, Sénégal, Sierra Leone, Sainte-Lucie et Ouzbékistan.

signifie qu'avec le même niveau de financement de base que sous FEM-5, aucun nouveau programme national ne pourra démarrer pendant la phase opérationnelle 6 du Programme.

34. Par conséquent, malgré certaines inquiétudes concernant la complexité de la formule d'accès aux ressources allouées au titre du STAR et le fait que le Programme ait dû se disputer ces fonds avec d'autres projets sous FEM-5, le programme devrait continuer d'y avoir accès, mais en utilisant une formule plus simple qui réduit également la concurrence.

35. La formule proposée concernant l'accès aux ressources STAR consiste à autoriser les programmes nationaux à recevoir *jusqu'à 2 millions de dollars au titre du STAR uniquement dans les pays où les allocations totales au titre du STAR excèdent 15 millions de dollars*. Ce plafond correspond au montant autorisé pour les projets de moyenne envergure et est inférieur de 1,6 million de dollars au maximum alloué sous FEM-5, ce qui ne devrait poser aucun problème de concurrence compte tenu du niveau très élevé des ressources allouées au titre du STAR aux pays participant au Programme mondial (en supposant que leur niveau d'allocations STAR reste le même que sous FEM-5), avec la Chine en haut de la fourchette (211,69 millions de dollars) et Cuba et la Papouasie-Nouvelle-Guinée à l'extrémité inférieure (17,03 et 16,49 millions de dollars respectivement). À noter qu'avec cette formule, *le nombre de pays autorisés à recevoir des allocations STAR sera réduit par rapport à FEM-5*, où ils étaient plus d'une centaine, et où le SGP avait accès à un maximum de 2,4 millions de dollars de ressources au titre du STAR dans les pays recevant moins de 15 millions de dollars d'allocations STAR.

36. L'accès à ces ressources, aussi limitées soient-elles, permettra au Programme d'octroyer davantage de financements aux PMA et aux PEID, en accordant la priorité à ceux dont les allocations globales prévues pour FEM-6 au titre du STAR sont faibles.

Le Programme comme mécanisme d'aide financière au niveau local pour les projets de grande envergure

37. L'accès du Programme aux allocations STAR, tel que proposé pour FEM-6, permettra de mobiliser jusqu'à 32 millions de dollars supplémentaires pour l'octroi de microfinancements, ce qui représente cependant 86 millions de dollars de moins que le montant disponible sous FEM-5. Avec moins de dossiers de dons à traiter, le personnel affecté aux programmes nationaux sera nettement sous-utilisé par rapport à FEM-5, mais le problème sera atténué par le fait que les équipes nationales assumeront un nouveau rôle de « grand bailleur de fonds (« grantmaker+ ») et seront chargées à ce titre de mettre en place de nouveaux mécanismes d'appui. Cependant, pour les programmes nationaux particulièrement performants qui génèrent près d'un million de dollars de ressources par an, il reste nécessaire de fournir des ressources supplémentaires pour l'octroi de dons.

38. Un autre moyen de maintenir l'efficacité et l'efficacité économique du Programme pendant FEM-6 serait d'utiliser les programmes nationaux ou le programme mondial comme prestataire de services pour les projets de grande envergure. Cela permettra à ces projets d'économiser du temps et de l'argent en proposant un mécanisme facile à utiliser pour l'octroi de dons communautaires et l'engagement au niveau local. En outre, ces partenariats pourraient renforcer la participation des OSC aux activités du FEM en améliorant la collaboration et les liens entre le Programme et les projets de grande ou moyenne envergure. Selon une récente étude sur la participation des OSC réalisée dans le cadre du Cinquième bilan global (document

technique OPS5 TD14 : CSO Engagement), le Programme est considéré comme le mécanisme le plus efficace, sur un nombre total de six, pour promouvoir la participation des OSC aux activités du FEM (par. 99). Selon la même étude, il y a tout lieu de penser qu'aucun projet du FEM ne bénéficie d'un engagement plus systématique et plus significatif de la société civile, mais leur engagement en dehors du Programme est limité : *« Selon les participants à divers ateliers de consultation élargie (Sénégal, Mozambique et Zambie, 2013), le Programme est pratiquement le seul moyen pour les OCS de participer aux projets de moyenne ou grande envergure. »* (Par. 42.)

39. La même étude technique sur la participation des OSC souligne également l'expérience considérable du Programme en ce qui concerne la participation des OSC aux activités du FEM :

« Depuis sa création, le Programme de microfinancements a cherché à mobiliser la participation des OSC, à la mesurer et à définir en quoi elle consiste. Dans le formulaire de propositions de projets du Programme, à la Section 1.6 (Comment garantir la participation des communautés locales), on peut lire que la participation des populations locales ne signifie pas seulement qu'elles tirent profit du projet, mais que tous ceux concernés participent activement au projet et le prennent en main. » (Par. 32).

40. On peut déjà citer de bons exemples de projets qui ont utilisé le Programme comme prestataire de services, notamment des projets de grande envergure du FEM tels que le Projet d'action environnementale pour le bassin transfrontalier du Nil, le Projet pour la mer de Chine méridionale et le Partenariat pour la gestion environnementale des mers d'Asie du Sud-Est, ainsi que des projets non financés par le FEM, tels que le Programme d'action de l'Union européenne pour la protection de la forêt tropicale, le Programme Sud-Sud pour le relèvement après le tsunami, le projet COMDEKS (Initiative satoyama pour la gestion de paysages) financé par le Japon, et le Programme d'amélioration de la gouvernance dans le domaine de l'environnement grâce au renforcement des capacités des ONG, qui est financé par l'Union européenne. On peut également citer deux nouveaux projets de grande envergure : un projet du PNUE intitulé « Mise en œuvre de plans intégrés d'utilisation des sols, des ressources en eau et des eaux usées dans les petits États insulaires en développement des Caraïbes », qui prévoit un million de dollars pour l'exécution du Programme ; et un projet du PNUD en cours d'élaboration, « Mise en œuvre du plan d'action stratégique pour le grand écosystème marin des Caraïbes », qui a affecté 5 millions de dollars aux activités communautaires prévues dans le cadre du Programme.

41. Cette approche présente plusieurs avantages importants :

- (a) Effet de synergie entre le Programme et les projets de grande envergure, ou intégration de leurs activités, au lieu de les mettre en concurrence pour les allocations au titre du STAR. Les projets de grande envergure qui utilisent le Programme comme prestataire de services créent la base ou le cadre nécessaire pour passer à l'échelle supérieure.
- (b) Les projets de grande envergure peuvent intégrer les composantes Populations locales et OSC dans leurs activités de façon à économiser du temps et des ressources qui seraient autrement investis dans la création d'un nouveau mécanisme de mise en œuvre.

- (c) Cette approche permettra d'atteindre les objectifs de la politique du FEM concernant la participation du public.
- (d) Le recours au Programme comme prestataire de services sera facultative, mais le Conseil et le Secrétariat du FEM devront encourager vivement cette approche.

42. Pour que le Programme puisse bien jouer son rôle de prestataire de services pour les projets de grande envergure, l'équipe de direction générale du Programme (CPMT) devra assurer la liaison et la coordination avec les services du Secrétariat du FEM chargés des différents domaines d'intervention et avec leurs collègues au siège de l'agent d'exécution, tandis que les équipes chargées des programmes nationaux et les comités directeurs nationaux devront pour leur part assurer la coordination avec les points focaux techniques et les équipes nationales de l'agent d'exécution. Comme on a pu le constater jusqu'ici, il est essentiel de prévoir, dès les premiers stades de la conception du projet, l'utilisation du Programme comme prestataire de services pour les composantes Populations locales et OSC, et de bien veiller au recouvrement des coûts des programmes nationaux concernés et de la CPMT, le cas échéant.

PROCESSUS DE RECLASSEMENT POUR LA PHASE OPERATIONNELLE 6 DU PROGRAMME ET CONDITIONS A REMPLIR

43. Malgré les difficultés rencontrées aux stades initiaux du cycle des projets, l'exécution des neuf programmes nationaux est plus ou moins avancée. La façon dont chaque programme a réglé les problèmes liés au reclassement donne une vue d'ensemble qui est une excellente source de réflexion pour évaluer le processus de reclassement. Le rapport sur la phase 1 de l'évaluation du Programme réalisée en 2013 par le PNUD et le FEM met en lumière les nombreux enseignements tirés de ce processus. Conjugués avec l'analyse du PNUD sur sa propre expérience en matière de gestion du cycle des projets, ils permettent de formuler des recommandations et des propositions de réformes visant à renforcer le processus de reclassement, pour accroître l'efficacité des programmes nationaux en cours de reclassement, ou devant être reclassés, comme principal instrument de la société civile pour améliorer l'environnement mondial.

44. La phase opérationnelle 5 a essentiellement été une phase exploratoire sur le reclassement des programmes nationaux. Les directives préliminaires à ce sujet ont permis de définir des critères de base et d'analyser les différentes modalités d'exécution possibles. Deux idées ont souvent été mentionnées : 1) le reclassement des programmes nationaux les plus avancés allégerait la charge qui pèse sur le Programme mondial et permettrait d'accroître le nombre de pays participants ; et 2) les programmes nationaux parvenus à maturité qui sont en cours de reclassement pourraient recevoir des financements plus importants qui seraient à la hauteur de leurs capacités renforcées. Ces deux objectifs semblent avoir été atteints : pendant la phase opérationnelle 5, le nombre de pays participant au Programme a augmenté et les programmes nationaux en cours de reclassement ont reçu en moyenne plus de 4,6 millions de dollars par pays.

45. Compte tenu des enseignements tirés de cette phase initiale du processus de reclassement des programmes nationaux, plusieurs modifications peuvent être apportées à ce processus pour

améliorer sensiblement la qualité et l'efficacité des programmes, ainsi que leur efficience économique en termes de gestion du cycle des projets et d'exécution des programmes nationaux.

- (a) *Le Secrétariat du FEM et le PNUD fourniront des orientations concrètes à tous les pays pour le reclassement des programmes nationaux*, en rappelant le rôle de premier plan de la société civile dans les programmes nationaux, ainsi que le rôle des différents mécanismes de gouvernance et de gestion qui garantissent que le programme national reste le principal instrument de la société civile pour améliorer l'environnement mondial². Les rôles et responsabilités des différents acteurs seront clairement communiqués pour réduire les risques de malentendus et de différends concernant le processus de décision, pour garantir que les programmes nationaux en cours de reclassement continuent d'appliquer les Modalités opérationnelles du Programme, et pour préserver et renforcer le rôle du Programme comme marque mondiale du FEM et l'un de ses principaux atouts stratégiques.
- (b) *Le processus de reclassement sera accéléré*, en planifiant la transition le plus tôt possible pour éviter toute interruption dans la programmation et l'appui fourni aux organisations communautaires pendant que le projet de grande envergure correspondant entame les premiers stades du cycle des projets³. Le risque d'interruption, entre les phases opérationnelles, dans le financement des programmes nationaux reclassés sera atténué en renforçant la planification et le dialogue dès le début pour éviter une réduction de l'appui fourni aux projets encore en cours qui ont été approuvés durant la phase opérationnelle précédente ou une rupture de paiement des salaires du personnel sous contrat, ce qui pourrait entraîner une perte de mémoire institutionnelle et de capacité installée. Par ailleurs, le FEM et le gouvernement du pays concerné doivent donner au programme national en cours de reclassement, dans les meilleurs délais, l'assurance qu'il aura accès aux ressources STAR, de sorte qu'il puisse préparer la fiche d'identification de projet (FIP) et la présenter à temps pour la première ou la deuxième réunion du Conseil du FEM et pour le programme de travail de FEM-6. Il est indispensable que le reclassement des programmes nationaux en projets de grande envergure soit approuvé dès le début de FEM-6 pour éviter toute interruption dans l'exécution des programmes nationaux. Afin d'accélérer la préparation des descriptifs de projet, le PNUD et le FEM fourniront des modèles de présentation annotés et autres documents aux coordonnateurs nationaux et à leurs homologues des bureaux de pays du PNUD. L'équipe PNUD-FEM chargée d'établir les FIP et les dossiers de financement PPG sera dotée des effectifs nécessaires et des consultants spécialisés – financés au moyen du PPG – seront recrutés pour aider les coordonnateurs nationaux dans leur travail de préparation.

² Cette disposition est conforme à la recommandation formulée dans le rapport de la phase 1 de l'évaluation conjointe du Programme effectuée par le FEM/PNUD en 2013, de « veiller à régler les problèmes opérationnels de reclassement avant de procéder au reclassement de tout autre pays ». Un élément clé est de « faire en sorte que la société civile reste « aux commandes » du Programme – même en tant que copilote ».

³ Les délais de préparation et d'approbation des programmes nationaux en cours de reclassement sont très variables d'un programme à l'autre, à cause de facteurs tels que la nécessité de clarifier et négocier le rôle des parties prenantes dans l'exécution des programmes, la préparation des FIP et l'élaboration des descriptifs de projet (sans bénéficier d'un financement PPG), ainsi que les règles générales de traitement des dossiers.

- (c) *Le programme mondial et les programmes nationaux de microfinancements auront un objectif global commun*, conformément à la recommandation formulée dans le rapport sur la phase 1 de l'Évaluation conjointe PNUD-FEM réalisée en 2013, à savoir que le Programme doit être « mis en œuvre dans un cadre unifié et cohérent au niveau mondial ». Cependant, *les objectifs stratégiques des programmes nationaux en cours de reclassement seront affinés dans la phase opérationnelle 6 afin de tenir compte de l'augmentation des niveaux de financement et du passage prévu à l'échelle supérieure*, afin d'accroître encore la valeur du Programme comme principal interlocuteur du FEM avec la société civile. À terme, le processus de reclassement devrait permettre à un programme national de mobiliser régulièrement des fonds auprès de différentes sources et de financer davantage de projets. Le programme national reclassé devrait être en mesure d'utiliser ces ressources suivant une approche globale alignée sur les priorités locales, nationales et mondiales, et dans le cadre de partenariats stratégiques avec des entités publiques et privées. Il devrait également être en mesure de collaborer avec les populations et les organisations intervenant au niveau des paysages pour assurer un développement durable fondé sur un modèle participatif de planification et de gestion des paysages terrestres et marins.
- (d) Les conditions à remplir pour le reclassement pendant la phase opérationnelle 6 seront celles énoncées dans le document *GEF/C.36/4, intitulé Programme de microfinancements : Modalités d'exécution et politique de reclassement pour FEM-5*. Deux autres critères importants seront appliqués, compte tenu des enseignements tirés de la phase opérationnelle 5 : 1) l'enveloppe de financement STAR du pays : si le montant des ressources allouées à un pays au titre du STAR est inférieur à 10 millions de dollars, il ne pourra pas faire l'objet d'un reclassement ; et 2) la volonté du gouvernement d'appuyer un programme national qui a pour raison d'être la participation de la société civile, ce qui exige un engagement renouvelé par écrit d'appliquer les Modalités opérationnelles du Programme.
- (e) *Un certain nombre d'améliorations seront apportées au processus de conception des projets de grande envergure et aux méthodes de gestion du cycle des projets* pour le reclassement des programmes nationaux, afin de renforcer l'élaboration de stratégies de conception, de programmation et de mise en œuvre ascendantes, ainsi que l'adoption de méthodes et systèmes de suivi-évaluation spécifiquement adaptés aux approches participatives de planification et de gestion évolutives des terres et des ressources. Les projets de grande envergure continueront de permettre au Programme de jouer son rôle de bailleur de fonds et d'aide à la société civile, tout en permettant le cadrage technique et géographique de la stratégie qui sera élaborée, approuvée et prise en main par les acteurs intéressés suivant un processus participatif mis en place dès le lancement du projet. Le développement technique des programmes nationaux en cours de reclassement suivra la logique de la planification et de la gestion participatives dans le contexte d'une approche communautaire multisectorielle. À cet égard :

- (i) La conception des programmes nationaux devant être reclassés pendant la phase opérationnelle 6 tiendra compte de la grande expérience acquise au niveau mondial dans le cadre du Programme, s'appuiera sur la stratégie poursuivie, et sera alignée sur les initiatives stratégiques du Programme concernant la gestion des paysages terrestres et marins, l'agriculture climato-intelligente et l'accès à des sources d'énergie émettant peu de carbone ;
- (ii) On utilisera le financement PPG pour élaborer le dispositif de planification participative qui sera mis en place dès le lancement du projet ;
- (iii) Le cofinancement des programmes nationaux en cours de reclassement suivra les pratiques optimales du Programme et augmentera à mesure que l'exécution du projet avance, compte tenu de la nature du Programme – à savoir qu'il s'agit d'un programme de microfinancements induit par la demande – ainsi que du contexte et de la situation des populations locales et des entités de la société civile concernées ;
- (iv) Comme recommandé dans le rapport sur la phase 1 de l'évaluation conjointe PNUD-FEM réalisée en 2013, on mettra au point des outils de suivi spécifiques et autres instruments et méthodes mieux adaptées aux besoins des programmes nationaux ;
- (v) Les rapports sur l'état d'avancement des programmes nationaux en cours de reclassement seront présentés sur le même modèle que les rapports sur le Programme mondial afin de donner une image globale et cohérente de l'état d'avancement et des résultats obtenus ;
- (vi) La gestion des connaissances dans les programmes nationaux en cours de reclassement sera étroitement coordonnée avec le Programme mondial pour garantir des approches et des produits uniformes, en appliquant une stratégie globale visant à systématiser les enseignements tirés des projets de proximité et des stratégies de gestion des paysages, à les codifier et à les transmettre aux autres communautés ainsi qu'aux organismes publics et bailleurs de fonds.
- (vii) Les communications seront étroitement coordonnées entre les programmes nationaux en cours de reclassement et le Programme mondial afin de garantir que le FEM et les autres parties prenantes tirent profit de l'image de marque et du message communs ainsi créés.

46. Les programmes nationaux suivants répondent à deux des conditions requises (durée du projet supérieure à 15 ans et montant total des engagements financiers supérieur à 6 millions de dollars) pour être reclassés pendant la phase opérationnelle 6 : Égypte, Indonésie, Jordanie, Kazakhstan, Pérou, Sri Lanka et Thaïlande. Si l'on applique le critère selon lequel les allocations STAR doivent être supérieures à 10 millions de dollars, cela exclut la Jordanie. Reste à savoir si tous les autres pays répondent au critère concernant l'engagement du gouvernement à appuyer

l'approche et la vision du Programme. Comme par le passé, les PMA et les PEID ne peuvent prétendre à un reclassement.

MODALITES D'EXECUTION DES PROGRAMMES NATIONAUX DE MICROFINANCEMENTS EN COURS DE RECLASSEMENT

47. Pendant la phase opérationnelle 5, les programmes nationaux en cours de reclassement ont été exécutés suivant trois modalités, ce qui offre une solide base de réflexion et de recommandations pour la phase opérationnelle 6. Une option offerte par le reclassement serait de confier aux ONG nationales compétentes un rôle d'exécution dans le programme nouvellement reclassé de leur pays. Cependant, les difficultés de mise au point et d'application de ces différentes modalités rencontrées dans le passé montrent qu'il faudra renforcer sensiblement les capacités des programmes nationaux qui choisissent cette option.

48. Par conséquent, d'après l'analyse de l'expérience acquise pendant la phase opérationnelle 5 en ce qui concerne les modalités d'exécution, deux options seront utilisées à cet égard pendant la phase opérationnelle 6 : 1) *exécution par l'UNOPS* en l'absence d'ONG suffisamment compétentes, ce qui permet d'utiliser un ensemble de procédures et instruments déjà bien connus des coordonnateurs nationaux et de leurs homologues des bureaux de pays du PNUD et garantit donc une assez bonne qualité d'exécution des projets sans investir du temps et des ressources supplémentaires ; et 2) *exécution par des ONG*, lorsque les conditions pratiques et stratégiques le justifient et que l'agent d'exécution proposé (ONG) répond aux critères et aux normes applicables à la gestion fiduciaire ainsi qu'à la gestion des microfinancements et à la communication d'informations à leur sujet.

49. En sa qualité d'Agent d'exécution du FEM pour ce projet, le PNUD assurera les services liés à la conduite du cycle de projet, tels que définis par le Conseil du Fonds. Tous les programmes nationaux en cours de reclassement seront exécutés conformément aux Modalités opérationnelles actuellement en vigueur.

ANNEXE 1. ALLOCATIONS STAR APPROUVEES POUR FEM-5 AU TITRE DU PROGRAMME

| | |
|---|-----------------|
| Allocations STAR approuvées pour FEM-5 au titre des programmes nationaux de microfinancements « Pure STAR » n'ayant pas accès aux ressources de base | USD 42 461 500 |
| Argentine | USD 2 700 000 |
| Cuba | USD 3 600 000 |
| Égypte | USD 2 671 500 |
| Éthiopie | USD 3 290 000 |
| Indonésie | USD 3 600 000 |
| Iran | USD 2 000 000 |
| Kazakhstan | USD 2 400 000 |
| Madagascar | USD 3 600 000 |
| Malaisie | USD 3 200 000 |
| Maroc | USD 1 000 000 |
| Papouasie-Nouvelle- Guinée | USD 2 500 000 |
| Pérou | USD 3 600 000 |
| Afrique du Sud | USD 2 000 000 |
| Tanzanie | USD 3 600 000 |
| Thaïlande | USD 1 400 000 |
| Turquie | USD 1 300 000 |
| Viet-Nam | USD 1 000 000 |
| Allocations STAR approuvées pour FEM-5 au titre des programmes nationaux de microfinancements ayant accès aux ressources de base | USD 74 765 318 |
| Montant total des allocations STAR approuvées pour FEM-5, tous pays confondus (allocations pour frais d'exécution comprises) | USD 117 226 818 |