



Fonds pour l'environnement mondial

GEF/ME/C.32/3/Rev.1

20 octobre 2007

Conseil du FEM
14-16 novembre 2007

Point 9 de l'ordre du jour

REPONSE DE LA DIRECTION A L'EVALUATION CONJOINTE DU PROGRAMME DE MICROFINANCEMENTS

(Document préparé par le Secrétariat du FEM)

Décision recommandée au Conseil

On se reportera à la décision recommandée au document GEF/ME/C.32/2, « *Évaluation conjointe du Programme de microfinancements* ».

INTRODUCTION

1. On trouvera ci-après la réponse de la direction au document « *Évaluation conjointe du Programme de microfinancements* » présenté sous la cote GEF/ME/C.32/2, et préparé par le Bureau de l'évaluation du FEM. Étant donné le caractère institutionnel du Programme de microfinancements, la réponse de la direction a été préparée par le Secrétariat du FEM.
2. L'évaluation avait pour objectif premier d'apprécier les aspects suivants :
 - a) capacité du Programme de microfinancements à avoir des effets positifs pour l'environnement mondial ;
 - b) capacité du Programme à rallier les groupes de proximité et les ONG pour s'attaquer aux problèmes environnementaux à caractère mondial ;
 - c) facteurs clés ayant une incidence sur les résultats du Programme de microfinancements ; et,
 - d) mécanismes de suivi-évaluation du Programme.
3. La direction est d'accord avec la plupart des recommandations formulées par le Bureau de l'évaluation, et elle est satisfaite de bon nombre des conclusions présentées dans le rapport d'évaluation. Toutefois, comme en témoigne la réponse ci-après, elle souhaite exprimer des réserves au regard de certaines de ces recommandations.

Conclusions de l'évaluation

4. L'évaluation a été réalisée suite à une recommandation à cet effet formulée par le Secrétariat du FEM. Depuis 15 ans qu'il bénéficie des dotations du FEM, c'est la première fois que le Programme de microfinancements fait l'objet de ce type d'examen par le Bureau de l'évaluation. La direction se félicite du travail effectué par le Bureau qui a passé en revue un portefeuille constitué de plus de 8 000 microfinancements représentant, de la part du FEM, un investissement estimé à plus de 280 millions de dollars.
5. La direction est encouragée par les conclusions concernant l'utilité du soutien du FEM au Programme de microfinancements et les résultats enregistrés par ce dernier ; en revanche, elle s'inquiète du fait que le Programme soit tributaire des pays qui en bénéficient depuis longtemps pour rester efficace par rapport à son coût et maintenir ses ratios de cofinancement.

Conclusion 1 : Le Programme de microfinancements a sur l'environnement mondial des retombées légèrement meilleures que celles des projets de moyenne et de grande envergure et il est bien plus efficace que ces deux catégories de projets pour ce qui est de maintenir ces effets dans le temps.

6. La direction se réjouit que les microfinancements soient jugés « satisfaisants », avec des résultats légèrement meilleurs que ceux des projets de moyenne et de grande envergure financés par le FEM durant la même période.

Conclusion 2 : Le Programme de microfinancements a contribué à de nombreuses réformes institutionnelles et au recentrage des politiques publiques dans les pays bénéficiaires pour s'attaquer à des problèmes environnementaux à caractère mondial.

7. La direction se réjouit de l'impact positif que le Programme de microfinancements a eu sur les politiques locales et nationales et, parfois, sur les marchés. C'est effectivement un bon indicateur de la capacité du Programme à transposer ses modestes activités à plus grande échelle.

Conclusion 3 : Le Programme de microfinancements a eu des effets bénéfiques directs sur l'environnement de la planète tout en favorisant les moyens de subsistance des populations locales.

8. C'est là une conclusion importante témoignant de l'utilité des activités du Programme de microfinancements pour l'environnement mondial. Même si certains doutes doivent encore être levés pour confirmer le lien entre ces activités à petite échelle et les retombées de portée mondiale, l'évaluation confirme, au minimum, que les objectifs de protection de l'environnement planétaire demeurent au cœur du Programme.

Conclusion 4 : Le Programme de microfinancements a opéré une réorientation majeure de son action en direction des besoins des pauvres.

9. Cette conclusion témoigne de ce que la majorité des microfinancements accordés au titre du Programme visent à intégrer l'action en faveur de l'environnement mondial à la lutte contre la pauvreté, un résultat jugé excellent par le FEM. La direction s'attachera à identifier les projets concernés afin qu'ils servent de modèle d'intégration aux projets de moyenne et de grande envergure.

Conclusion 5 : Les programmes nationaux relevant du Programme de microfinancements, en particulier les plus anciens, contribuent à promouvoir les objectifs recherchés par le FEM.

10. La direction se félicite de ce que le Programme de microfinancements a une incidence positive sur les politiques nationales des pays qui y sont associés depuis longtemps. Conscient qu'il faut du temps avant que les programmes récents aient une incidence sur les capacités et fassent suffisamment leurs preuves pour influencer les décideurs, le comité directeur du Programme cherchera les moyens d'obtenir les mêmes retombées en un temps plus bref dans les pays où beaucoup reste à faire, à savoir essentiellement les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID).

Conclusion 6 : Tous les programmes nationaux examinés ont des échanges avec d'autres projets du FEM.

11. L'évaluation a permis de lever les doutes quant au lien entre le Programme de microfinancements et les autres projets financés par le FEM dans les pays. La direction est donc ravie d'apprendre que tous les programmes nationaux entretiennent des liens avec les autres projets localement financés par le FEM, car ceci a toujours été l'objectif recherché.

Conclusion 7 : L'action du Programme de microfinancements en matière de partage des connaissances est globalement satisfaisante.

12. L'évaluation accorde là encore une note satisfaisante à l'action du Programme de microfinancements, et la direction compte que cette appréciation s'améliore encore suite au récent renforcement de ses capacités de gestion des connaissances.

Conclusion 8 : En dépit de progrès majeurs, le suivi et l'évaluation pourraient encore être améliorés.

13. La direction accueille avec satisfaction les progrès enregistrés en matière de suivi-évaluation au sein du Programme de microfinancements, tout en reconnaissant qu'il faut encore améliorer cet aspect essentiel de la gestion du Programme.

Conclusion 9 : Le Programme de microfinancements constitue pour le FEM un outil efficace par rapport à son coût, lui permettant d'avoir des effets positifs sur l'environnement mondial par l'entremise des ONG et des organisations de proximité.

14. La direction se félicite de la conclusion globalement positive de l'équipe d'évaluation en ce qui concerne le bon rapport coût-efficacité du Programme de microfinancements. Le comité directeur du Programme recherchera les moyens de réduire les coûts de gestion, tout en étant conscient que les pays qui intégreront le Programme seront principalement des PEID et des PMA qui nécessiteront un soutien plus important que ceux d'ores et déjà associés au Programme.

15. La conclusion relative aux tendances du cofinancement n'est guère encourageante, et le comité directeur du Programme se penchera sur cette question à sa prochaine réunion ; notons toutefois que la tendance à la baisse du ratio de cofinancement, qui était de 1 pour 1, a démarré avec l'arrivée d'un plus grand nombre de PEID et de PMA.

16. La direction prend bonne note de la conclusion selon laquelle le Programme de microfinancements est plus efficace que les composantes « microfinancement » des projets de moyenne et de grande envergure du point de vue du décaissement des fonds. Cette constatation est cependant limitée d'autant qu'elle ne repose que sur l'analyse par la Banque mondiale de ses projets de diversité biologique comportant un volet de microfinancement. Or, les critères de notation appliqués par la Banque mondiale pour les microfinancements attribués dans le cadre de ses projets de moyenne et de grande envergure peuvent aussi être différents de ceux utilisés pour l'évaluation du Programme de microfinancements du FEM.

Conclusion 10 : Le reclassement automatique des bénéficiaires des programmes nationaux de plus de huit ans risque de réduire l'efficience économique globale du portefeuille de projets du FEM.

17. La direction note les craintes formulées par le Bureau de l'évaluation quant à l'impact possible du reclassement des bénéficiaires des programmes nationaux prévu à la fin de FEM-4. Notons qu'aucun reclassement de ce type n'est encore intervenu et qu'il reste aux pays à présenter

leur stratégie en la matière. Ces stratégies de reclassement seront discutées lors d'un atelier mondial qui déterminera la voie à suivre. Les pays qui seraient reclassés en 2010 auraient derrière eux un minimum de 14 à 18 ans de relations avec le Programme de microfinancements, ce qui aura contribué à un développement important des capacités de la société civile.

18. Comme le signale le rapport d'évaluation, les pays susceptibles d'être reclassés ont montré qu'ils pouvaient mobiliser d'importants cofinancements, et se sentent à même de lever assez de fonds pour poursuivre l'action du Programme de microfinancements. Si l'on retient ces critères pour mesurer la capacité de la société civile à prendre le relais, on peut conclure que ces pays sont en bonne posture pour être reclassés, ce qui permettra au Programme de microfinancements de se concentrer sur les services essentiels à apporter aux PMA et aux PEID où les capacités de la société civile à participer à la gestion de l'environnement mondial restent des plus limitées.

19. L'une des questions à déterminer est comment le FEM pourrait aider les pays reclassés à maintenir les mécanismes de prestation du Programme de microfinancements qui comprennent notamment le comité national, les réseaux établis et les partenariats en place. L'objectif est de préserver les investissements importants du FEM dans le Programme de microfinancements dans les pays concernés.

Conclusion 11 : Les programmes nationaux relevant du Programme de microfinancements ont une efficacité maximale par rapport au coût, avec des dépenses annuelles de l'ordre de 1 à 1,1 million de dollars.

20. L'évaluation reconnaît que l'allocation nationale au titre du Programme de microfinancements est fonction de la capacité d'absorption de la société civile ainsi que de l'aptitude du pays à contribuer à la protection de l'environnement mondial. Le Dispositif d'allocation des ressources du FEM est un indicateur de cette aptitude.

21. Le comité directeur du Programme signale que « Le montant maximum de la contribution du FEM au Programme de microfinancements par pays devrait s'établir au total à 2,4 millions de dollars pour FEM-4, soit une moyenne annuelle de 600 000 dollars... » Comme ces fonds seront décaissés pendant les trois dernières années couvertes par FEM-4, le financement total divisé par trois correspondrait à une moyenne annuelle de 800 000 dollars par pays, et non de 600 000 dollars comme précédemment indiqué.

Conclusion 12 : L'augmentation des dotations du FEM au Programme de microfinancements pendant la phase opérationnelle 3 lui a permis d'être plus efficace par rapport à son coût que pendant les phases 1 et 2

22. La direction se réjouit que les coûts de gestion aient diminué au cours des dernières années. Elle n'est toutefois pas convaincue que le seul moyen de juguler ces coûts consiste à accroître les affectations moyennes de fonds aux pays. Il convient d'examiner d'autres moyens,

dont ceux proposés dans le rapport d'évaluation, pour limiter les coûts de gestion tout en améliorant les résultats.

Conclusion 13 : Le modèle de gestion actuel du Programme de microfinancements a atteint ses limites, et n'est pas adapté à une nouvelle phase de croissance.

23. La direction convient que le modèle de gestion actuelle du Programme de microfinancements devra être modifié pour faire face à l'évolution des demandes nationales, et le comité directeur du Programme se penchera sur la question.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Le niveau du coût de gestion devrait être établi sur la base des services dispensés et de l'efficacité par rapport aux coûts plutôt que d'un pourcentage arbitraire.

24. La direction appuie les recommandations du rapport d'évaluation, et reconnaît que la formule d'une seule et même structure de gestion, quel que soit le montant de l'allocation nationale, n'est pas d'un bon rapport coût-efficacité.

25. Tout en reconnaissant que la présence d'un coordonnateur national est très souvent un gage clé de l'engagement du gouvernement et de la société civile du pays, le comité directeur du Programme reverra la structure de gestion dans les pays bénéficiaires d'allocations plus réduites, et envisagera la possibilité de recourir davantage aux systèmes plurinationaux d'appui à la gestion qui vise à aider les pays sans nuire au rapport coût-efficacité des opérations du Programme.

26. La direction s'inquiète de la pratique qui consiste à octroyer des microfinancements dans le seul but de couvrir les coûts de gestion du Programme, en plus des financements apportés par le FEM. Cette pratique semble aller à l'encontre de l'accord de financement du FEM. La direction du Programme de microfinancements considère qu'il s'agit de dépenses légitimes (outils de gestion des connaissances et renforcement des capacités) permettant de contribuer à l'amélioration de l'environnement mondial. Cette question sera donc inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion du comité directeur pour y être tranchée.

Recommandation 2 : Un processus doit être engagé en vue de modifier le système de gestion centralisée du Programme de microfinancements pour l'adapter à la nouvelle phase de croissance et tenir compte des risques liés à une complexité croissante.

27. La direction souscrit à cette recommandation, et présentera au Conseil, à sa prochaine réunion, un rapport sur la modification du système de gestion centralisée du Programme de microfinancements.

Recommandation 3 : Il y a lieu de renforcer le contrôle des programmes nationaux.

28. La direction prend note de cette recommandation, et envisagera la mise en place d'un système d'audit régulier des programmes nationaux.

29. Le médiateur du FEM participera également à l'instruction des réclamations relatives au Programme de microfinancements, ce qui sera annoncé sur le site web du Programme et sur celui du FEM.

Recommandation 4 : Le travail de suivi-évaluation doit encore être renforcé.

30. Le système de suivi et d'évaluation sera révisé et renforcé, conformément à la recommandation formulée par le Bureau de l'évaluation.

Recommandation 5 : Les critères en vigueur pour l'accès aux ressources du Programme de microfinancements doivent être révisés pour que celui-ci reste efficace par rapport à son coût.

31. Le plafonnement des allocations aux actuels bénéficiaires du Programme de microfinancements a permis de dégager des ressources pour octroyer des fonds aux PEID et aux PMA. Éliminer ce plafonnement aurait pour effet de renvoyer le Programme à la situation antérieure où la plupart des PMA et plusieurs PEID étaient exclus compte tenu des financements approuvés par le Conseil.

32. Comme il est indiqué au paragraphe 21, la modification du cycle des projets du Programme de microfinancements a permis de relever les dotations maximales aux pays en les portant de 600 000 à 800 000 dollars par an.

33. Le comité directeur du Programme a accepté de réviser le statut des PMA et des PEID concernés et de faire rapport au Conseil, à sa prochaine réunion.

Recommandation 6 : La politique de reclassement des programmes nationaux du Programme de microfinancements doit être révisée en vue de FEM-5 pour tenir compte des risques pesants sur les réalisations du FEM et leur efficacité économique, en particulier dans les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés.

34. Le principe du reclassement a été introduit en 1995. Suite à l'évaluation de la phase pilote du Programme de microfinancements du FEM en juin 1995, le Programme s'est doté d'une stratégie et d'un plan de travail sur deux ans (1996-1997) prévoyant, entre autres, la mise en œuvre d'une stratégie visant à le transformer en un mécanisme national viable alimenté par d'autres institutions que le FEM. La première phase du processus avait pour objet la définition d'un cadre conceptuel et d'une stratégie pour la viabilité des programmes nationaux¹.

¹ « Il s'agira de définir plus finement la question de la viabilité des programmes, d'identifier et d'examiner d'autres options, et d'arrêter un processus d'essai et de démonstration pour la transformation des programmes nationaux de microfinancements en entités autonomes. »

35. La seconde phase (1996-1997) devait porter sur l'exécution d'activités dans certains programmes nationaux en vue d'un « processus de reclassement » reposant sur des réseaux nationaux de programmes de microfinancements à même de s'émanciper pour devenir des structures nationales viables, intégrées aux efforts de développement durable, et financées par l'aide bilatérale, les dotations nationales, les fonds fiduciaires pour l'environnement et d'autres ressources financières. Plusieurs évolutions étaient envisageables pour l'avenir des programmes nationaux, notamment 1) entités indépendantes de type fondation ou fonds fiduciaire ; 2) rattachement à un fonds national pour l'environnement ; ou, 3) rattachement du programme à une ONG nationale ou à un réseau d'ONG. Cet objectif était fixé à 1997².

36. La question du reclassement a été de nouveau abordée lors d'une deuxième évaluation réalisée en juin 1998³. Elle a permis d'établir que les équipes nationales du Programme de microfinancements du FEM avaient toutes engagé des démarches pour assurer sa viabilité, tout en faisant valoir que le principe de la pérennité des programmes nationaux restait flou pour la plupart, sinon la totalité des coordonnateurs et des membres des comités directeurs nationaux, en termes d'objectifs, de calendrier, d'options et de procédures. L'évaluation avançait également qu'à la date de 1998, il faudrait encore plusieurs années à la plupart des programmes nationaux pour devenir financièrement et/ou institutionnellement indépendants du FEM, et qu'ils devraient être considérablement épaulés pour y parvenir. Il ressortait aussi clairement de l'évaluation que ces conseils n'étaient pas apportés à l'époque par le Programme de microfinancements.

37. En août 1998, le Programme de microfinancements a fait appel à un consultant pour préparer une stratégie de financement et de mobilisation des ressources, mais la question du reclassement n'a pas été examinée à cette occasion⁴.

38. Le comité directeur du Programme de microfinancements a de nouveau soulevé le problème en 2006 et a identifié les pays susceptibles de prendre leur autonomie par rapport au Programme en 2010. D'ici là, ces pays se seront dotés d'une forte capacité institutionnelle dans la mesure où ils auront exécuté les projets du Programme de microfinancements pendant un minimum de 14 ans et, dans certains cas, jusqu'à 18 ans.

39. Le reclassement doit permettre d'exploiter les capacités institutionnelles bâties au sein de la société civile durant les 14 à 18 ans pendant lesquels les fonds ont été alloués au titre du Programme de microfinancements. Du fait de cette capacité accrue, la société civile devrait être en mesure de présenter au FEM des propositions de projets de moyenne envergure tout en mobilisant des financements auprès des pouvoirs publics et d'autres donateurs locaux ou extérieurs au pays.

2 Programme PNUD/FEM de microfinancements (1996-1997) – INT/95/G52/A/1G/31 (financement demandé : 24 millions de dollars)

³ Rapport de la seconde évaluation indépendante du Programme de microfinancements du FEM (1996-1998) préparé par Michael P. Wells, Delfin J. Ganapin et Francine Trempe.

⁴ *Resource Mobilization and Financial Sustainability: Goals and Strategy for GEF/SGP*; par Joan Shapiro (11 août 1998)

40. Dans ce contexte, le Secrétariat du FEM accepte de travailler avec les points focaux du FEM dans les pays qui auront pris leur autonomie par rapport au Programme de microfinancements afin de s'assurer que les mécanismes de prestation mis en place grâce aux dotations du FEM ne seront pas démantelés, mais utilisés à plein à cette nouvelle étape. Ceci développera encore les capacités de la société civile tout en renforçant ses rapports avec les pouvoirs publics.

41. Le rapport d'évaluation suggère la formule d'un « programme franchisé » permettant de poursuivre de façon indépendante l'action du Programme de microfinancements. C'est une option envisageable que le comité directeur examinera plus en détail.