

Les avantages découlant localement des programmes pour la protection de l'environnement mondial



L'une des fonctions importantes du Bureau de l'évaluation est d'examiner les questions intersectorielles recoupant les différents domaines d'intervention du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). L'une de ces questions concerne

l'obtention et le rôle des retombées de l'action du FEM au niveau local. Dans plusieurs de ces domaines, les avantages locaux — à savoir la rétribution des coûts assumés localement pour protéger l'environnement — constituent un moyen essentiel pour produire les effets positifs sur l'environnement mondial initialement recherchés et les pérenniser. De nombreuses évaluations et études du FEM ont signalé le manque d'informations fiables sur cette question, de sorte qu'il n'a guère été possible d'évaluer le rôle des retombées locales sur l'amélioration durable de l'environnement mondial ; or, ces avancées constituent bien évidemment la visée ultime du FEM.

Le Bureau de l'évaluation a entrepris l'étude en cours pour combler cette lacune de l'information. L'étude a été conçue selon trois démarches distinctes bien qu'interdépendantes :

- une série d'études de cas, comprenant à la fois des études de terrain (18 projets) et des études théoriques (114 projets) visant à expliciter les liens de cause à effet entre l'exécution des projets et la répartition de leurs retombées sur l'environnement local et mondial ;
- un examen des évaluations réalisées au titre de précédentes études sur les projets (113 évaluations), les programmes et les thématiques d'intervention ; et
- un examen de l'expérience des bailleurs de fonds, des organisations non gouvernementales et du milieu de la recherche.

Conclusions

L'étude a montré l'interpénétration des retombées locales et des améliorations de l'environnement dans de nombreux secteurs d'activité financés par le FEM. L'appui apporté localement à une meilleure gestion de l'environnement repose sur

des avancées ressenties au niveau des populations, ce qui peut compenser les coûts assumés localement et favoriser un soutien durable. L'étude met en évidence les bonnes pratiques constatées dans les différents projets étudiés ainsi que les domaines où des progrès restent à faire. Elle soulève également des questions capitales quant aux méthodes du FEM. Au cœur de ces questions figurent les liens entre pauvreté et environnement, et entre protection de l'environnement et développement.

Les effets salutaires des activités du FEM sur l'environnement planétaire et les avantages qui découlent de ses projets au niveau local sont étroitement liés. L'interdépendance entre l'échelon local et mondial est particulièrement évidente dans les activités exigeant une modification durable des comportements pour engendrer des effets positifs à long terme sur l'environnement mondial. Les comportements qui procurent des avantages immédiats aux populations locales peuvent entraîner des dégradations durables de l'environnement. Par conséquent, les interventions visant à protéger l'environnement peuvent être à l'origine d'une détérioration des moyens de subsistance de communautés entières ou de certains segments de la population. Dans les volets du portefeuille examinés, les projets visant à limiter l'accès aux ressources naturelles ont souvent des conséquences inacceptables sur les populations touchées, à moins que des mesures adéquates ne viennent compenser leurs pertes. L'étude a montré que le soutien apporté localement à ce type d'intervention — un facteur important pour leur viabilité — peut être suscité par des moyens de compensation associés à une éducation environnementale.

Certains projets du FEM ont parfaitement réussi à créer des incitations locales à protéger l'environnement. Plusieurs facteurs ont contribué à ces progrès. À l'échelon national, l'adoption de cadres d'intervention politiques et législatifs favorables a fourni les encouragements politiques et socio-économiques permettant une meilleure gestion de l'environnement local. En parallèle, les activités de renforcement des capacités locales ont amélioré la responsabilité et la transparence des organismes en place ou entraîné la création de nouvelles institutions. Elles ont en outre permis aux institutions concernées

Les avantages découlant localement des programmes pour la protection de l'environnement mondial

d'instaurer une meilleure gestion et d'offrir des incitations favorisant une gestion environnementale avisée. Les progrès réalisés à cet égard reposaient sur un cadre solide de conception et d'exécution de projets visant des objectifs à long terme, tout en satisfaisant les besoins locaux de développement.

De nombreux projets n'ont pas pris suffisamment en compte les synergies locales — mondiales. Les insuffisances à cet égard sont souvent dues, en tout premier lieu, à une mauvaise connaissance de la situation socioéconomique de la « communauté », des institutions, de l'accès aux ressources, de leur utilisation et des besoins. Ce manque de connaissance n'a pas permis à ces projets de construire des liens pertinents et efficaces entre les incitations locales et les changements contribuant à améliorer l'environnement mondial. Le renforcement des institutions s'est aussi heurté à des difficultés, partiellement en raison d'une mauvaise évaluation des points forts et des faiblesses des capacités de gestion locales. Dans certains cas, les incitations à une meilleure gestion de l'environnement — par exemple activités rémunératrices, écotourisme et nouvelles technologies énergétiques — ont été mises en place sans que le marché potentiel, leur coût ou les capacités locales aient été suffisamment examinés. Enfin, le suivi des liens entre les retombées de niveau local et de niveau mondial s'est avéré particulièrement difficile, ce qui n'a guère permis de mettre à profit les réussites ou les échecs. Les nouveaux projets approuvés pendant la période de programmation correspondant à la troisième reconstitution de la Caisse du FEM mettent bien plus l'accent sur l'intégration des incitations locales dans les interventions en faveur de l'environnement mondial.

Il s'est souvent avéré impossible de créer des situations qui auraient permis d'avoir des effets positifs à la fois pour le pays et la planète. Cette situation est partiellement due au fait que d'autres modalités d'intervention n'ont pas été suffisamment recherchées, notamment les arbitrages possibles entre les coûts locaux, les mesures compensatoires et le niveau de protection de l'environnement. La prise en compte insuffisante des éventuels impacts négatifs et des stratégies d'atténuation nécessaires a elle aussi contribué à cette situation. Les projets et programmes performants ont évalué plusieurs types de relations possibles entre les utilisateurs des ressources et l'environnement, et ont efficacement géré les arbitrages entre les différents niveaux d'intervention (par exemple soutien aux politiques, renforcement des institutions et créations de revenus).

Recommandations

- Dès lors que les avantages découlant localement des projets contribuent de manière déterminante aux effets positifs et durables des interventions du FEM sur l'environnement mondial, ils doivent être intégrés de manière plus étroite à la programmation des ressources du FEM.
- Les avantages tirés localement des projets du FEM doivent être pris en compte de manière plus systématique à tous les stades du cycle du projet.
- Les activités du FEM doivent être assorties de mécanismes permettant d'opérer des arbitrages entre les avantages découlant localement des projets et leurs effets positifs sur l'environnement mondial lorsque la situation interdit de gagner sur tous les fronts.
- Le FEM doit veiller à associer comme il convient les spécialistes des questions sociales et institutionnelles à toutes les étapes du cycle de projet, afin promouvoir les synergies entre les effets positifs des projets du FEM sur l'environnement mondial et leurs retombées au niveau local.

L'étude a également montré qu'il fallait trouver une meilleure articulation entre l'action du FEM et les liens entre environnement et développement, et plus particulièrement entre pauvreté et gestion de l'environnement. La prise en compte insuffisante de cette relation a entravé la capacité du FEM à atteindre les objectifs de protection de l'environnement mondial, étant donné que les pauvres n'ont souvent pas d'autre choix que de continuer à exploiter les ressources naturelles de manière non viable.

Le Bureau de l'évaluation du FEM est une entité indépendante qui rend compte directement au Conseil du FEM et a pour mandat d'évaluer les domaines et priorités d'intervention du FEM.

Le rôle des retombées locales dans les programmes de protection de l'environnement mondial (mai 2006) est disponible sur le site Web du Bureau de l'évaluation du FEM à l'adresse suivante : thegef.org (à la section Publications, sous la rubrique Évaluations de programmes et études thématiques). La réponse de la direction du FEM figure dans les documents préparés en vue de la réunion du Conseil du FEM de novembre 2005, qui sont disponibles sur le site Web du FEM. Pour de plus amples informations, veuillez contacter le Bureau de l'évaluation du FEM à l'adresse suivante : gefevaluation@thegef.org.