



Fonds pour l'environnement mondial

FEM

GEF/ME/C.27/5

12 octobre 2005

Conseil du FEM
8-10 novembre 2005

Point 7 e) de l'ordre du jour

RÉPONSE DE LA DIRECTION À L'ÉTUDE SUR LE RÔLE
DES AVANTAGES DÉCOULANT LOCALEMENT
DES PROJETS
DANS LES PROGRAMMES DE PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT MONDIAL, PREMIÈRE PARTIE :
NATURE ET CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE

(document préparé par le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution)

I. INTRODUCTION

1. Le document intitulé *The Role of Local Benefits in Global Environmental Programs* contient une analyse très utile des relations entre les effets bénéfiques des interventions du FEM au niveau local et leurs effets salutaires sur l'environnement mondial. Il propose également des solutions qui permettraient au FEM d'améliorer ses projets et d'en définir les objectifs de manière plus précise, afin de mieux tenir compte des liens entre environnement mondial, développement durable et lutte contre la pauvreté.

2. Cet examen intervient à point nommé. En effet, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que la protection de l'environnement est indissociable du développement durable et du bien être des populations et que l'absence de réponse aux grands problèmes de dimension planétaire visés par les objectifs de développement pour le Millénaire et le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable a des effets négatifs, en particulier sur les plus démunis.

II. CONCLUSIONS

D'importantes complémentarités entre les avantages à l'échelon local et au niveau mondial

3. Nous partageons pleinement l'avis selon lequel il existe dans nombre des domaines d'intervention un lien très étroit entre les effets bénéfiques des interventions du FEM sur l'environnement mondial et les avantages qui en découlent à l'échelle locale. Partant de ce constat, le document de programmation des ressources de FEM-4, fruit d'une réflexion stratégique approfondie, met l'accent sur le principe de gestion intégrée des ressources naturelles et insiste sur la nécessité de renforcer le lien entre environnement et développement. Le document de programmation souligne l'importance de la collaboration avec les pays, garante de la prise en compte des problèmes environnementaux de dimension mondiale dans les politiques et programmes nationaux de développement durable, et notamment dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, les priorités stratégiques de FEM-3 dans les domaines d'intervention et les améliorations constantes qui y ont été apportées en perspective de FEM-4 marquent un tournant au profit de la prise en compte, dans les stratégies, les programmes et les projets du FEM, d'objectifs axés à la fois sur le développement et l'environnement, l'accent étant mis sur les populations locales.

4. De plus, par la création de nouveaux programmes d'opérations comme les programmes d'opérations 12 (gestion intégrée des écosystèmes), 13 (biodiversité agricole), et 15 (gestion durable des sols), le FEM s'est employé concrètement et activement à prendre en considération les liens entre, d'une part, les objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté et, d'autre part, la volonté de préserver ou accroître l'offre de biens et de services environnementaux à caractère mondial.

De véritables incitations locales à préserver l'environnement mondial

5. L'étude reconnaît que certains projets se sont réellement attachés à avoir des effets positifs à l'échelon local pour atteindre leurs objectifs de protection de l'environnement mondial. Selon l'étude, les outils et méthodes les plus efficaces en la matière sont : l'utilisation d'évaluations sociales pendant les phases de préparation et d'exécution des projets ; la réalisation d'études de marché et d'analyses de coûts par rapport aux moyens des usagers ; la participation d'intervenants internes et externes déterminés et compétents ; le suivi des complémentarités locales-mondiales ; la participation des acteurs locaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets. L'étude a permis de faire ressortir les méthodes qui permettent le mieux de promouvoir les synergies locales-mondiales. Riches d'enseignements, ces méthodes pourront être appliquées à l'élaboration de futures stratégies ou à d'autres projets.

Difficultés à créer des complémentarités locales-mondiales

6. L'étude montre que, dans la majorité des cas, et contrairement aux intentions de départ, la volonté d'intégration des avantages locaux et mondiaux ne s'est pas totalement concrétisée dans la préparation et l'exécution des activités. Il s'agit là d'un constat très important. Nous comptons bien tirer les enseignements des succès et des échecs de nos premiers projets, et mettre en pratique les recommandations de l'étude.

7. Soucieux de renforcer sa capacité d'apprentissage, le FEM a entrepris de revoir ses outils et méthodes de suivi et de se doter d'un système de gestion des connaissances, afin de tirer le plus d'enseignements possibles des projets mis en œuvre. Il importe toutefois de signaler que la majorité des projets analysés dans le cadre de la présente étude ont été conçus et exécutés au cours de la phase pilote du FEM ou peu de temps après. Or, à cette époque, le FEM avait une expérience plus limitée de la recherche des complémentarités locales-mondiales, et les projets intersectoriels étaient rares.

8. Comme le souligne l'étude, les projets actuellement approuvés dans le cadre de FEM-3 mettent en évidence une volonté plus ferme et plus cohérente d'intégrer les dimensions locale et sociale aux projets et programmes de protection de l'environnement mondial dans tous les domaines d'intervention. Le document de programmation des ressources de FEM-4 conforte cette démarche.

Les projets peuvent-ils présenter des avantages sur tous les plans ?

9. Trouver des solutions qui ne présentent que des avantages, tant pour les populations locales que pour l'environnement, constitue un véritable défi pour les bailleurs de fonds et les partenaires concernés, y compris le FEM. Ces dix dernières années, diverses méthodes censées relever ce défi, comme les projets intégrés de protection du milieu et de promotion du développement, ont été appliquées sans succès dans de nombreuses régions du monde. Les

approches et méthodes concluantes ne sont souvent applicables que dans des contextes et sur des sites bien particuliers, et se sont avérées peu transposables.

10. Les professionnels de l'environnement et du développement prennent de plus en plus conscience que le niveau d'intervention implique des compromis. Les projets du FEM préparés et exécutés récemment reposent sur des formules plus perfectionnées pour répondre à ce problème, et sont assortis de mesures incitatives et palliatives pour corriger ces déséquilibres.

III. RECOMMANDATIONS

11. Quatre grandes recommandations se dégagent de l'étude. Elles nous paraissent constituer un bon point de départ à l'élaboration de directives opérationnelles pratiques.

Recommandation 1 : 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.

12. Nous approuvons cette recommandation. Comme on l'a vu plus haut, le FEM a considérablement renforcé sa capacité à tenir compte des complémentarités locales-mondiales dans ses programmes et dans ses priorités stratégiques, et notamment dans les documents de programmation des ressources de FEM-3 et de FEM-4.

Recommandation 2 : 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.

13. Nous approuvons cette recommandation, notamment lorsque les avantages découlant des projets à l'échelle locale contribuent de manière déterminante aux effets positifs et durables des interventions du FEM sur l'environnement mondial. Ces dernières années, nous avons entrepris d'intégrer de nouvelles méthodes et de nouveaux outils au cycle des projets afin de promouvoir ces synergies. À titre d'exemple, les parties prenantes au projet et les stratégies de participation du public doivent être désormais définies à des étapes bien précises du cycle du projet. Par ailleurs, ont fait appel à des évaluations sociales et des spécialistes des sciences sociales durant les phases de préparation, d'exécution, de suivi et d'évaluation des projets. Nous réexaminerons et renforcerons ces approches dans le cadre de l'examen actuel du cycle des projets et des critères d'évaluation, en veillant toutefois à ne pas alourdir le processus existant.

Recommandation 3 : 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.

14. À l'instar des auteurs de l'étude, nous pensons qu'il n'est pas réaliste de poser pour principe que les projets du FEM doivent systématiquement contribuer à la promotion du développement aussi bien qu'à la protection de l'environnement mondial. Dans certains cas, il faut évaluer s'il est possible de gagner sur les deux fronts ou s'il faut arbitrer entre les avantages pour l'environnement mondial et les effets positifs sur les moyens d'existence des populations

locales. La question doit être examinée lors de la préparation des analyses de viabilité des projets, aux stades voulus de chaque activité. Ces dix dernières années, les Agents d'exécution ont également renforcé leurs principes de sauvegarde et leurs politiques connexes pour assurer un meilleur suivi des avantages et des inconvénients des projets à l'échelle locale. Par ailleurs, l'utilisation de la matrice de planification lors de la préparation des projets permet de se faire une idée plus précise des hypothèses et des risques liés aux opérations tout en définissant, au besoin, les activités additionnelles à mettre en œuvre pour réduire ces risques.

Recommandation 4 : 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.

15. Comme le montrent les conclusions de l'étude, le recours à des spécialistes des questions sociales et institutionnelles n'a peut-être pas toujours été systématique au tout début de la programmation des ressources du FEM. Aujourd'hui, tous les Agents d'exécution font régulièrement appel aux spécialistes et aux outils voulus pour évaluer les aspects sociaux et institutionnels à chaque phase du cycle du projet. La consultation des acteurs concernés, les évaluations rurales participatives et les évaluations sociales sont autant de méthodes fréquemment utilisées dans le cadre des projets du FEM par des équipes pluridisciplinaires composées notamment de spécialistes des sciences sociales. En fait, l'étude elle-même montre que 80 % des projets les plus récents ont donné lieu à une évaluation sociale, alors que cette proportion tombe à 39 % si l'on considère l'ensemble des projets examinés. L'examen en cours du cycle des projets du FEM et des critères d'évaluation dira s'il convient d'intégrer ces outils et méthodes aux normes applicables aux futures opérations.

IV. CONCLUSIONS

16. L'étude jette un éclairage utile sur les interactions complexes entre les avantages tirés des projets du FEM au niveau local et les effets positifs de ces projets sur l'environnement mondial. Certaines des conclusions et recommandations qui y figurent ont d'ores et déjà été prises en compte lors de la programmation des ressources de FEM-3. Pour FEM-4, le document de programmation prévoit des mesures précises pour favoriser le couplage environnement-développement et, donc, les complémentarités mondiales-locales.