

Étude sectorielle sur les eaux internationales 2004



Tous les quatre ans, au moment où se déroule l'exercice de reconstitution des ressources de la Caisse, le Bureau de l'évaluation réalise

une série d'études et d'évaluations sur tous les programmes du FEM. Ces études indépendantes fournissent à tous les acteurs une évaluation de la performance des différents domaines d'intervention (diversité biologique, changements climatiques et eaux internationales), et des recommandations pour continuer à développer les activités.

L'étude du programme « eaux internationales » avait trois grands objectifs :

- évaluer les résultats des projets sur les eaux internationales et leurs impacts sur la protection des écosystèmes aquatiques transnationaux ;
- évaluer les approches, stratégies et outils ayant permis d'obtenir des résultats ; et
- tirer les enseignements des actions menées et formuler des recommandations pour améliorer l'action du FEM dans ce domaine d'intervention.

Conclusions

Le portefeuille de projets sur les eaux internationales s'étend désormais à la quasi-totalité des grands bassins hydrographiques et écosystèmes marins pouvant faire l'objet d'une aide du FEM. Celui-ci gère un impressionnant portefeuille de projets bien administrés et mobilise de plus en plus de cofinancements, dont des d'investissements. Pour 1 dollar investi, le FEM en mobilise 2, et son portefeuille dépasse les 2 milliards de dollars. Jamais de tels moyens n'avaient été consacrés à la protection et à l'utilisation durable des eaux transnationales. De plus, l'étude a clairement montré que ce domaine d'intervention contribue au renforcement de la sécurité régionale, un rôle qui n'ira que grandissant.

Ce domaine d'intervention a été marqué par des avancées remarquables, dont l'adoption de nouveaux instruments tels que le régime juridique visant à prévenir le transfert des espèces opportunistes présentes dans les eaux de ballast des navires, la Convention de la mer Caspienne, l'accord sur le bassin du

Dniepr, le protocole pour le développement durable du bassin du lac Victoria, le traité du lac Ohrid et l'accord sur les stocks de thonidés du Pacifique (le premier du genre à être adopté sous l'égide de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995). Grâce au soutien logistique apporté, il a été possible de combattre efficacement la jacinthe d'eau qui envahit le lac Victoria, de créer des zones protégées dans le cadre de plusieurs projets de gestion intégrée, de renforcer les capacités de centaines de fonctionnaires dans le monde et de développer le rôle des organisations non gouvernementales dans la gestion des ressources.

La plupart des actions menées fournissent le cadre d'un développement durable en apportant des éléments concrets, proposant des stratégies et des solutions novatrices, sensibilisant l'opinion, facilitant le dialogue entre les parties concernées, aidant à créer de nouvelles institutions, expérimentant de nouvelles approches dans le cadre de projets témoins et créant des possibilités d'investissement. Autrement dit, le domaine d'intervention « eaux internationales » s'emploie à scinder des situations complexes en unités gérables du point de vue des interventions (document de travail 10 sur le suivi et l'évaluation). Cette action s'inscrivant dans un processus d'évolution progressive vers la réalisation d'objectifs communs, les progrès sont souvent difficiles à évaluer.

Pour remédier à ce problème, nous nous sommes particulièrement intéressés à la performance d'ensemble (mesurée par les produits et les résultats obtenus) des projets classés dans les trois catégories suivantes : projets de base, projets témoins et projets d'élaboration de plans d'action stratégique.

- Les **projets de base** ont enregistré des progrès encourageants, et des améliorations notables sont intervenues au fil des cours de formation sur les états des lieux transnationaux et les plans d'action stratégique. Des difficultés peuvent apparaître lorsque les projets ne font pas la distinction entre les effets positifs à l'échelon local et au niveau mondial, ne mettent pas en lumière les causes socioéconomiques premières des problèmes transnationaux, n'identifient pas les parties concernées ou ne les associent pas aux actions entreprises. Il s'est avéré particulièrement difficile de mettre en

place des mécanismes institutionnels transnationaux viables et des comités nationaux interministériels composés de participants de haut niveau appartenant aux secteurs concernés.

- Les **projets témoins** ont été marqués par une forte participation et la recherche de solutions locales. Le domaine d'intervention « eaux internationales » du FEM a plus de 10 ans d'expérience du lancement de telles activités, et les tentatives de transposition connaissent un succès croissant (de fait, il existe désormais plusieurs exemples de projets témoins autofinancés). L'un des projets témoins internationaux (GloBallast) a rapidement contribué à la conclusion d'un accord international, une réalisation appréciable. L'approche adoptée a toutefois montré qu'il était difficile de faire passer les projets témoins à l'échelle supérieure, car chaque niveau d'intervention appelle des politiques et des solutions différentes. L'étude conclut que les projets associant des états des lieux transnationaux et des plans d'action stratégique ont de très bonnes chances de succès ; ils préservent la confiance des parties concernées, tout en cherchant à pérenniser les acquis au plan local et mondial.
- S'agissant des **projets d'élaboration des plans d'action stratégique**, l'étude s'est particulièrement intéressée au partenariat stratégique pour la mer Noire. Cette initiative résulte d'une action concertée pour intégrer les avantages comparatifs de l'ensemble des Agents d'exécution et des bailleurs de fonds de contrepartie, et prévenir ainsi toute reprise de l'eutrophisation dramatique de la mer Noire pendant la période de redressement économique des pays riverains. La première phase du projet a été couronnée par le succès de plusieurs grands projets témoins qui viennent en complément d'initiatives nationales de développement (par exemple les réformes agricoles). L'une des difficultés rencontrées tient au fait que, dans sa conception initiale, le partenariat sous-estimait les besoins de coordination entre les entités concernées et les mesures requises pour favoriser l'adhésion des gouvernements aux dispositions institutionnelles conjointes arrêtées pour la mer Noire, ce qui a fragmenté l'effort engagé et ralenti le processus.

Nous avons constaté une amélioration régulière de la coopération entre les Agents d'exécution dans le cadre des projets (quelque 20 % de l'ensemble des projets de grande envergure font l'objet d'une exécution conjointe). En revanche, nous avons relevé un manque persistant de coopération régionale

entre les projets dans toutes les régions considérées, en particulier entre les Agents d'exécution et entre les différents domaines d'intervention.

Recommandations

- Le FEM doit réaliser et appliquer un manuel accessible qui fera le point sur les notions, outils et procédures à l'origine des difficultés récurrentes rencontrées dans la conception et l'exécution des projets dans le domaine d'intervention « eaux internationales ».
- Le FEM doit élaborer un système de suivi et d'évaluation des projets sur les eaux internationales garant d'une approche intégrée de la collecte d'informations et de l'évaluation des projets pendant toute leur durée de vie.
- Le FEM doit mettre en place un mécanisme régional de coordination des projets sur les eaux internationales destiné à renforcer les synergies entre les frontières naturelles des projets et la dimension mondiale de leurs effets, permettre la coordination et la communication avec les projets pertinents menés dans d'autres domaines d'intervention, favoriser la remontée de l'information entre les projets et le groupe d'étude sur les eaux internationales, et faciliter l'application de la stratégie de suivi et d'évaluation au niveau régional.
- Le FEM doit réexaminer les fonctions du groupe d'étude sur les eaux internationales de manière à lui conférer un rôle accru dans la définition des normes et politiques techniques, à garantir l'utilisation optimale des avantages comparatifs des Agents d'exécution dans le cadre de chaque intervention et le choix des organismes d'exécution en application des critères arrêtés.

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.

L'étude sectorielle « eaux internationales » (septembre 2004) 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 est présentée à l'Annexe 4. Pour de plus amples informations, veuillez contacter le Bureau de l'évaluation du FEM à l'adresse suivante : gefevaluation@thegef.org.