



GEF/A.2/5
3 septembre 2002

Deuxième Assemblée du FEM
Beijing, Chine
16-18 octobre 2002

Point 13 de l'ordre du jour

RAPPORT DU DIRECTEUR GENERAL SUR LES POLITIQUES, LES OPERATIONS ET L'EVOLUTION FUTURE DU FEM

Table des matières

Introduction.....	1
Partie I ? Progrès réalisés depuis la première Assemblée.....	4
Partie II ? Enjeux et perspectives.....	14
Partie III ? Recommandations	17

Introduction

1. Depuis la première Assemblée du FEM à New Delhi en 1998, le monde est entré dans un nouveau millénaire. L'une des principales tâches de notre génération sera de faire en sorte que la planète continue à répondre durablement aux besoins des générations à venir. Le FEM a pour mission de resserrer les liens existant entre une coopération économique durable et la protection de l'environnement de la planète et entre la sécurité écologique et la stabilité de l'ordre social.
2. Par les financements qu'il accorde à titre gracieux ou à des conditions libérales, le FEM est le premier mécanisme multilatéral de protection de l'environnement mondial. Il utilise efficacement ses ressources et obtient des résultats qui contribuent beaucoup à un développement durable. Aujourd'hui, les pays en développement ou en transition se tournent de plus en plus vers le FEM, leur principal partenaire dans la lutte contre les problèmes environnementaux à caractère mondial.
3. Les projets que le FEM finance dans plus de 160 pays :
 - a) Préservent la biodiversité, en permettant une meilleure gestion des écosystèmes, des terres agricoles, des zones côtières, montagneuses et marines, et des espèces sauvages pour améliorer les moyens d'existence de ceux qui les utilisent ;
 - b) Économisent l'énergie et crée des opportunités pour les technologies faisant appel aux énergies renouvelables, électrifient les zones rurales et freinent le recours aux technologies à moins bon rendement qui sont source de pollution atmosphérique et contribuent à la modification du climat ;
 - c) Luttent contre la surexploitation des ressources halieutiques et la dégradation des océans, du littoral, des lacs, des zones humides et des cours d'eau, détérioration due à la disparition des habitats et à la pollution ;
 - d) Aident les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale ainsi que la Fédération de Russie à éliminer progressivement l'utilisation des substances chimiques nocives pour l'ozone ;
 - e) Stoppent le recul de la végétation ligneuse, le déboisement et l'utilisation non viable du bois de feu, et inversent la tendance à la transformation des habitats due à l'extension des cultures et des pâturages et à l'urbanisation.
4. Dans un monde qui se caractérise par l'interdépendance, il est dans l'intérêt de tous de bien gérer le patrimoine environnemental de la planète. De même, si l'on veut que les conditions de vie s'améliorent pour tous et que la pauvreté disparaisse durablement, la promotion d'un développement durable est indispensable.

5. Le Sommet mondial sur le développement durable, qui s'est déroulé en août et septembre dernier à Johannesburg, a pleinement reconnu l'importante contribution que le FEM apporte à la réalisation des objectifs écologiques de portée mondiale, sur lesquels s'articule le programme Action 21 adopté en 1992 par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.
6. Donnant corps, par l'entremise de son Conseil et de son Secrétariat, à des partenariats de tailles et de niveaux différents, le FEM s'appuie sur les atouts respectifs des multiples intervenants. Il est avant tout un trait d'union entre pays développés et pays en développement, cherchant à avoir des effets salutaires sur le patrimoine écologique de la planète. À un autre niveau, un partenariat important réunit le Secrétariat, son Groupe consultatif pour la science et technologie (STAP) et les trois Agents d'exécution -- le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale -- qui contribuent pour beaucoup à l'évolution et au succès du FEM. Dans le cadre d'un dispositif élargi, ce partenariat s'ouvrira de plus en plus à des organismes habilités à exécuter des projets du FEM.
7. Depuis la première Assemblée, la communauté internationale a demandé au FEM d'assumer de nouvelles fonctions dans le cadre des domaines d'activité existants, d'intervenir dans les secteurs des polluants organiques persistants et de la dégradation des sols, et d'adopter une démarche plus systématique pour renforcer les capacités. Le FEM est la principale source de financement dédiée à l'application de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Les financements du FEM aident aussi les pays à atteindre les objectifs de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.
8. Rappelons ici quelques chiffres importants. Le FEM compte aujourd'hui 173 États participants. Depuis sa création, en 1991, le FEM a engagé environ 4 milliards de dollars sur ses fonds propres (au 30 juin 2002) et a mobilisé 12 milliards de dollars de cofinancement dans le cadre de plus d'un millier de projets dans 160 pays et de quelque 3 000 programmes de microfinancements.
9. Le montant récemment arrêté -- à un niveau encore jamais atteint -- de la troisième reconstitution de la Caisse du FEM, permettra au Fonds de continuer à répondre pleinement et efficacement à la demande dans ses domaines d'intervention traditionnels ainsi que dans ceux résultant de son nouveau mandat dans les secteurs des polluants organiques persistants et de la désertification. Cette reconstitution des ressources est le fruit d'un effort résolu de tous les bailleurs de fonds, qui ont fait preuve d'esprit d'initiative, de générosité et de bonne volonté pour parvenir à un accord sur ce dossier.
10. Le niveau élevé de la Troisième reconstitution et la décision des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de demander au FEM d'administrer trois nouveaux fonds dans ce domaine témoignent de la confiance que la communauté internationale place dans le partenariat du FEM et dans sa capacité à assumer efficacement son mandat.

11. Il ressort du Deuxième bilan global du FEM que les projets financés par le Fonds ont un impact important et des effets positifs sur l'environnement mondial.

- a) S'agissant de la diversité biologique, les projets du FEM favorisent l'amélioration progressive des normes régissant la gestion participative des zones protégées ;
- b) Dans le domaine des changements climatiques, le FEM encourage très efficacement l'utilisation d'équipements à haut rendement énergétique et favorise le raccordement au réseau de centrales exploitant les énergies renouvelables ;
- c) Les interventions du FEM dans le domaine des eaux internationales contribuent beaucoup à l'application des accords mondiaux et régionaux sur la protection et la régénération des écosystèmes dulcicoles et marins ;
- d) Dans le cadre du programme d'intervention consacré à l'ozone, mis en œuvre à l'appui de l'application du Protocole de Montréal dans les pays en transition d'Europe orientale et d'Asie centrale, l'utilisation de substances nocives pour l'ozone diminue fortement ;
- e) Les projets visant essentiellement à atteindre des objectifs en rapport avec les changements climatiques, la préservation de la diversité biologique et la protection des eaux internationales s'attaquent aussi aux causes mêmes de la dégradation des sols et ont contribué à renforcer les capacités des populations locales à gérer durablement leurs ressources foncières.

12. Compte tenu de la création relativement récente du FEM et des ressources limitées dont il dispose, il ne serait guère réaliste d'attendre que les résultats obtenus suffisent à enrayer ou à inverser la tendance actuelle à la dégradation du patrimoine environnemental de la planète. En revanche, il ne fait aucun doute que les projets du FEM permettent d'obtenir toute une série de résultats importants qui peuvent servir d'indicateurs cruciaux des effets positifs que les activités auront sur l'environnement à l'avenir.

PARTIE I ? PROGRÈS RÉALISÉS DEPUIS LA PREMIÈRE ASSEMBLÉE

Recommandations de la première Assemblée

13. Les participants à la première Assemblée ont adopté 12 recommandations pour améliorer la performance et l'impact du FEM. Au cours de ses quatre dernières années, le Conseil, le Secrétariat, les Agents d'exécution et le STAP se sont tous employés à appliquer ces recommandations. Beaucoup a été fait. Le présent chapitre passe en revue les décisions prises par le Conseil pour donner suite à chacune des recommandations. Ces décisions aident à retracer l'évolution des politiques, des procédures et des méthodes du FEM.

I. Le FEM doit rester un organisme à la pointe du progrès, novateur, souple et attentif aux besoins de ses pays bénéficiaires, tout en étant le catalyseur d'autres institutions et d'autres initiatives.

14. Depuis la première Assemblée, le Conseil a avalisé 15 programmes de travail. Avec les opérations approuvées par le directeur général et président du Fonds, 771 projets ont ainsi été lancés. Aux 2,25 milliards de dollars que leur a alloués le FEM sont venus s'ajouter près de 7,5 milliards de dollars de cofinancement.

15. Le Conseil a également examiné et approuvé les éléments constitutifs de trois nouveaux programmes d'opérations sur les transports, la gestion intégrée des écosystèmes et la biodiversité des paysages agricoles. Ces programmes ont depuis été approuvés dans leur forme finale et des financements ont été alloués à des projets pour les mettre en oeuvre.

16. Le Conseil a beaucoup innové en approuvant le financement des frais administratifs liés à la gestion des projets. À sa réunion de mai 1999, il a ainsi approuvé l'application d'un régime de défraiement pour rembourser les frais administratifs supportés par les Agents d'exécution dans la gestion des projets du FEM.

II. Les projets du FEM doivent être entrepris à l'initiative des pays et un plus grand effort doit être fait pour que les pays s'identifient pleinement à l'action menée.

17. Le Conseil a approuvé un plan d'action et des ressources pour renforcer le travail de coordination au niveau des pays, mieux mobiliser l'opinion et améliorer la communication. Ce travail vise à mieux faire connaître le FEM (sa vocation, sa structure interne, ses politiques, ses opérations et ses procédures), à renforcer la capacité des pays à mettre au point des activités pouvant être financées par le FEM (ce qui les incite à s'identifier davantage aux activités menées), à promouvoir la participation active des multiples partenaires du FEM (ONG, experts, groupes de proximité au niveau local et régional, par exemple), à diffuser les méthodes modèles et les enseignements tirés des projets réalisés, et à contribuer au travail de coordination au niveau national.

18. Cette stratégie s'articule autour de plusieurs volets : diffusion d'informations sur les méthodes modèles résultant des actions menées dans les pays, programme de soutien des points

focaux nationaux et des membres du Conseil par l'entremise des bureaux extérieurs des Agents d'exécution, participation accrue des experts nationaux et régionaux aux activités du FEM, mise au point d'indicateurs de l'appropriation des projets par les pays, programme de 50 ateliers de dialogue avec les pays, préparation et diffusion élargie de supports d'information du public, ateliers d'informations sur les projets du FEM lors des Conférences des parties et d'autres réunions, visites sur le site de projets et actions ciblées de sensibilisation des ONG.

III. Le FEM doit redoubler d'efforts pour assurer la pérennité des effets positifs sur l'environnement mondial obtenus grâce à ses financements et jouer un rôle moteur pour susciter des actions coordonnées, à plus long terme, avec d'autres bailleurs de fonds en vue de renforcer les capacités et de dispenser la formation nécessaire.

19. Le Conseil a approuvé un partenariat stratégique avec le PNUD dans le domaine de renforcement des capacités. L'Initiative de renforcement des capacités (IRC) était un exercice de planification de 18 mois entrepris conjointement par le Secrétariat du FEM et le PNUD. Elle avait pour objectifs de : réaliser une évaluation générale des besoins des pays en développement ou en transition dans le domaine du renforcement des capacités de gestion de l'environnement mondial ; dresser le bilan des activités passées et en cours menées à l'appui du renforcement des capacités nationales ; et préparer une stratégie et un plan d'action permettant au FEM de fournir une aide renforcée et durable à cette fin.

20. L'Initiative a donné lieu à un vaste processus de consultation auquel ont été associés les pays, les experts nationaux, les ONG et les organismes d'aide bilatérale et multilatérale, et s'est appuyée sur les délibérations des parties aux Conventions internationales sur les changements climatiques, la diversité biologique et la lutte contre la désertification.

21. Les constatations résultant de l'IRC et les mesures proposées pour accroître l'aide au renforcement des capacités nationales ont été examinées par le Conseil en mai 2002. Celui-ci a demandé que se poursuivent les consultations en cours avant de lui présenter une version révisée des éléments stratégiques et du cadre d'action à sa réunion de mai 2003. Le Conseil a également approuvé le financement d'autoévaluations nationales des capacités à renforcer, première étape de l'application des recommandations issues de l'IRC. Les directives opérationnelles nécessaires ont été mises au point en septembre 2001 et plus d'une centaine de pays en sont aujourd'hui à un stade avancé de la préparation des activités à mener. Trois projets de préparation des autoévaluations nationales ont déjà été approuvés.

IV. Le FEM doit alléger le cycle de ses projets afin de simplifier le travail de préparation, le rendre plus transparent et le faire davantage piloter par les pays bénéficiaires.

22. Le Conseil a approuvé plusieurs décisions en ce sens. Ainsi, il a :

- a) Décidé de supprimer le second examen qu'il effectue avant de présenter les projets à l'agrément du directeur général (DG), sauf s'il en décide autrement lors de l'approbation des projets proposés ;
- b) Habilité le DG à approuver les projets de moyenne envergure (à concurrence de 1 million de dollars) et les financements au titre du mécanisme de préparation des projets (PDF-Bloc C) ;
- c) Approuvé la mise au point d'un outil de suivi de l'évolution des projets pour en améliorer la transparence ;
- d) Autorisé le DG à approuver les financements PDF (Bloc B) à concurrence de 700 000 dollars pour les projets dont la préparation implique plusieurs pays ;
- e) Écourté la période pendant laquelle les membres du Conseil peuvent adresser au Secrétariat leurs observations techniques sur les projets proposés ;
- f) Simplifié la procédure par laquelle un pays donne son aval à un projet par l'intermédiaire de son point focal national (l'aval d'un pays donné par le point focal national lorsqu'une demande de financement PDF, bloc B ou A, est présentée pour un projet de moyenne envergure vaut agrément du pays pour le projet dont l'inscription est proposée au programme de travail, sauf si le point focal demande expressément que l'agrément soit confirmé avant ladite inscription);
- g) Approuvé des modalités pour accélérer le décaissement de la première tranche des ressources accordées par le FEM au titre des financements PDF, des activités habilitantes et des projets de moyenne envergure.

V. Le FEM doit procéder à une planification à plus long terme et entreprendre des programmes d'aide pluriannuels en vue d'obtenir le maximum d'effets positifs sur l'environnement mondial.

23. Le FEM étudie la mise au point d'une approche-programme grâce à laquelle les financements pourraient être planifiés et accordés sur une plus longue durée. Cette aide serait fournie dans le cadre de programmes nationaux ne se limitant pas à une opération donnée, mais comprenant un ensemble cohérent de projets organisés autour d'un engagement échelonné sur plusieurs années. Le but est d'avoir un impact plus important et plus durable sur l'environnement mondial à la faveur d'une action à moyen ou à long terme qui permettra de mieux intégrer les

objectifs écologiques de portée mondiale aux stratégies et plans nationaux (stratégie de préservation de la biodiversité, plan énergétique viable, programmation stratégique pour les eaux internationales, par exemple). Il est prévu de commencer à appliquer l'approche-programme à titre pilote dans quelques pays pour lesquels le portefeuille ou la réserve de projets est solide.

24. Le Conseil a décidé d'aborder le plan d'activité du FEM de façon plus coordonnée en programmant les ressources en fonction de priorités stratégiques convenues au préalable. Il s'agit d'optimiser l'impact et les résultats des activités financées par le FEM compte tenu des directives des Conférences des parties aux Conventions, des priorités des pays et des ressources disponibles, tout en rendant l'allocation des ressources plus prévisible et plus transparente.

VI. Tout en reconnaissant l'importance du principe du surcoût pour le FEM, il faut en simplifier la définition. Le FEM doit assouplir son mode de calcul du surcoût et l'appliquer de façon plus pragmatique.

25. Appliquant les recommandations de l'Assemblée et du Conseil, le FEM a organisé un atelier pour faciliter l'élaboration de critères utilisables pour la négociation du surcoût et la mise au point d'une formule de calcul simplifiée dans le cadre des domaines d'intervention.

26. Le Conseil a approuvé les mesures proposées par l'atelier pour rendre le mode de calcul du surcoût plus pragmatique. Il est notamment prévu de dispenser une formation à cet effet dans le cadre des ateliers de dialogue avec les pays et d'appliquer des règles et procédures précises pour convenir du surcoût au cours du cycle des projets.

27. D'autres études seront réalisées pour aider le FEM à simplifier davantage l'application du principe du surcoût.

VII. Le FEM doit être une source de savoir, renforcer ses fonctions de suivi et d'évaluation, et s'efforcer plus activement de diffuser les enseignements tirés de l'expérience qu'il acquiert en exécutant ses divers projets et d'encourager le transfert et l'adoption de nouvelles technologies par les pays bénéficiaires.

28. Le Groupe de suivi et d'évaluation n'a cessé de se renforcer au cours des quatre années qui ont suivi la dernière Assemblée, et son programme de travail a considérablement mûri. Les principaux utilisateurs finals des produits de suivi et d'évaluation sont le Conseil, les instances des Conventions applicables, le Secrétariat, les Agents et organismes d'exécution, le STAP, les autres organisations internationales, les organisations non gouvernementales, les représentants des pays participants, les autres acteurs concernés et le public intéressé.

29. L'amélioration du retour d'informations et la meilleure diffusion des analyses, conclusions, recommandations et enseignements tirés des actions menées ont joué un rôle clé dans le renforcement du Groupe de suivi et d'évaluation. Ce résultat suppose des tâches clairement définies, des ressources pour les mettre en oeuvre, des attributions précises en matière de diffusion de l'information et des besoins bien définis au niveau de l'utilisateur final. Il tient aussi à l'utilisation de techniques qui favorisent et facilitent la prise en compte dans les programmes et projets des conclusions et enseignements tirés de l'expérience et, d'une façon plus générale, au progrès de toutes les actions connexes qui visent à protéger le patrimoine écologique mondial.

VIII. En consultation avec le Secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, le FEM doit s'efforcer de mieux définir les liens existant entre le secteur de la dégradation des sols, en particulier la désertification et le déboisement, et ses domaines d'intervention, et d'accroître son soutien aux activités menées dans ce secteur, dans la mesure où de tels liens existent.

30. Le Conseil a approuvé un plan d'action pour renforcer l'aide que le FEM accorde aux activités de lutte contre la dégradation des sols menées dans le cadre des domaines d'intervention. Il a également approuvé la recommandation de modifier l'acte constitutif du FEM, *l'Instrument pour la reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial*, pour que la lutte contre la dégradation des sols, surtout celle due à la désertification et au déboisement, devienne un domaine d'intervention à part entière.

IX. Les Agents d'exécution du FEM doivent encourager l'adoption de mesures visant à une meilleure protection de l'environnement mondial dans le cadre de leurs programmes ordinaires et conformément aux conventions relatives à l'environnement mondial sans porter atteinte aux pouvoirs de leurs organes de direction.

31. Le Conseil a examiné les plans d'action préparés par les Agents d'exécution pour mieux intégrer cette question dans leurs programmes ordinaires et a demandé à ces Agents de le tenir régulièrement informé de leur travail en la matière.

X. Le FEM doit établir des relations étroites et des réseaux solides avec la communauté scientifique mondiale, en particulier avec les chercheurs et les instituts de recherche des pays bénéficiaires.

32. Assumant activement son mandat, le STAP travaille en étroite relation avec la communauté scientifique et technique au sens large. Il a notamment organisé un atelier international en janvier 1999 sur le thème de la prise en compte de la science et de la technologie dans les travaux du FEM. Les résultats en ont été présentés au Conseil. Cette manifestation a essentiellement porté sur les moyens de nouer des relations de travail avec les réseaux scientifiques et techniques au niveau régional et mondial et d'associer les milieux scientifiques et techniques nationaux aux différentes phases du cycle des projets du FEM.

33. Pour mieux prendre en compte les nouveaux domaines traités par le FEM, le Conseil a porté de 12 à 15 le nombre de membres du STAP. Il a également approuvé la composition du nouveau groupe (STAP III) et a créé un partenariat stratégique avec le PNUE pour mobiliser la communauté scientifique et technique.

XI. Le FEM doit promouvoir davantage la coordination et le cofinancement de ses activités par d'autres organismes, notamment dans le cadre bilatéral, et offrir davantage de possibilités d'exécution de ses projets aux entités visées au paragraphe 28 de l'Instrument, en particulier aux banques de développement régionales et aux organisations non gouvernementales.

34. Le Conseil a élargi le dispositif existant à quatre banques régionales de développement (Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement, Banque interaméricaine de développement et Banque européenne pour la reconstruction et le développement) et à trois organismes des Nations Unies (FIDA, FAO et ONUDI). Il a également défini les critères d'accès à ce dispositif élargi pour les autres organismes d'exécution.

XII. Le FEM doit s'efforcer de mobiliser des financements supplémentaires auprès de sources tant publiques que privées. En tant que vecteur du changement technologique, il doit également rechercher de nouvelles possibilités de partenariats avec le secteur privé et d'associations entre les secteurs public et privé.

35. Le Conseil a approuvé les propositions visant à mieux associer le secteur privé aux activités du FEM et a convenu de décider, dans le cadre de chaque projet, de l'application des formules retenues.

36. Le FEM met plus en plus l'accent sur sa vocation à faciliter la mise en place de partenariats public-privé en éliminant les obstacles à la création d'entreprises commercialement et écologiquement viables. Ainsi, en Slovénie, un nouveau projet pilote dans le domaine des eaux internationales cible les pollueurs en mettant à l'essai un régime d'incitations tarifaires et de prêts bonifiés pour réduire la pollution de la mer Noire et du Danube.

37. C'est dans le domaine des changements climatiques que les formules faisant intervenir le secteur privé se sont le plus développées, les mécanismes de garantie des risques étant probablement appelés à jouer un rôle croissant. Par exemple, si une société exploitant l'énergie géothermique ne peut supporter le risque de forage de puits, le FEM peut proposer un financement conditionnel soumis à des critères de performance et assurer potentiellement la société pour le montant des frais engagés. Le domaine de la diversité biologique offre le meilleur potentiel d'expansion du rôle du secteur privé, ainsi qu'en témoigne le nombre de projets émanant de ce secteur qui sont soumis à approbation.

38. Les écoentreprises, les servitudes de protection et d'autres mécanismes de même nature font aujourd'hui l'objet de projets pilotes dans le domaine de la diversité biologique. Ainsi, le FEM a récemment approuvé le projet de la *Asian Conservation Foundation* qui fait désormais figure de modèle à suivre en matière d'écotourisme. Ce projet met en place des contrats

garantissant l'achat de produits au label « vert », rend le tourisme plus respectueux de l'environnement et assure la préservation à long terme de la biodiversité en permettant de réinvestir une partie des bénéfices des sociétés dans une fondation pour la sauvegarde de la nature tout en tenant une comptabilité séparée des financements alloués par le FEM. Cette formule est saluée comme un modèle innovant de financement des actions de préservation de la biodiversité.

Autres progrès réalisés

39. Il ressort du Deuxième bilan global du FEM que les projets financés par le Fonds ont des résultats appréciables face à de graves problèmes environnementaux de portée mondiale. Plus précisément, ce bilan tire les conclusions suivantes pour chacun des domaines d'intervention et pour les activités de lutte contre la dégradation des sols.

40. S'agissant de la préservation de la diversité biologique, les actions de proximité dans les zones protégées comme dans les zones productrices ont considérablement progressé. Les activités du FEM ont permis une amélioration des capacités institutionnelles et individuelles de préservation de la biodiversité, l'élaboration de nouvelles approches de la préservation, l'établissement de partenariats efficaces et le renforcement des cadres juridiques. Elles ont par ailleurs influé sur les politiques mises en œuvre et sensibilisé le public à l'importance des mesures de préservation de la biodiversité dans le contexte global d'un développement national durable.

41. Dans le domaine des changements climatiques, les projets du FEM s'appuient sur des approches très diverses qui visent à promouvoir l'utilisation d'équipements à haut rendement énergétique et le recours aux énergies renouvelables. Le travail a d'abord privilégié la mise au point et la démonstration de nouvelles technologies puis, pendant FEM-2, s'est réorienté sur le développement des marchés, la démonstration de modèles viables d'exploitation commerciale, l'élaboration de mécanismes de financement et la création d'incitations par une action sur la demande. Le FEM a aidé à sensibiliser l'opinion publique aux questions intéressant l'évolution du climat dans de nombreux pays. Aujourd'hui, les gouvernants, les institutions financières, les sociétés de services énergétiques, les investisseurs et les ONG en savent beaucoup plus sur les technologies existantes. Enfin, les décisions d'investissement et les mesures des pouvoirs publics sont plus respectueuses de l'environnement.

42. En ce qui concerne les eaux internationales, les projets du FEM contribuent pour beaucoup à la qualité globale de ces ressources. Les projets visent principalement à faciliter la mise en œuvre des accords mondiaux et régionaux portant sur la protection et la régénération des écosystèmes dulcicoles et marins. De plus, les actions menées dans le cadre de ces projets ont facilité la conclusion de nouvelles conventions, comme la Convention sur la mer Noire et la Convention pour la protection de la mer Caspienne, l'adoption de nouvelles lois et l'application des méthodes les plus performantes. Elles ont aussi aidé à développer les connaissances existantes et à constituer des bases de données au niveau national et régional.

43. Dans le domaine de la lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone, les projets du FEM ont indéniablement eu un effet catalyseur et ont contribué à l'élimination progressive des substances nocives pour l'ozone dans les pays en transition. Ainsi, la consommation de substances détruisant l'ozone a baissé au total de plus de 175 000 tonnes et a fortement diminué dans tous les pays bénéficiaires. Le FEM a systématiquement appliqué les décisions des Parties au protocole de Montréal et il a concrètement aidé les pays en transition à s'acquitter des obligations que leur impose cet instrument.

44. Au FEM, la dégradation des sols est un volet intersectoriel. Les résultats positifs des opérations dans ce domaine montrent l'importance de la participation de tous les intéressés. De nombreux projets du FEM permettent de s'attaquer aux causes de la dégradation des sols et de renforcer la capacité des populations locales à gérer durablement la ressource foncière dans le cadre d'activités axées principalement sur la diversité biologique, les changements climatiques et les eaux internationales. En règle générale, ces projets permettent de lutter contre la dégradation des sols en stoppant le recul de la végétation ligneuse, le déboisement et l'utilisation non viable du bois de feu, en maîtrisant la surexploitation de la flore et de la faune, et en inversant la tendance à la transformation des habitats due à l'expansion des cultures et des pâturages et à l'urbanisation.

45. Les financements accordés par le FEM pendant FEM-2 se répartissent comme suit :

Domaine d'intervention	Financement du FEM (USD M)	Cofinancement (USD M)	Nombre de pays
Diversité biologique	864,41	2 134,57	141
Changements climatiques	794,70	4 331,37	136
Eaux internationales	364,26	598,73	112
Couche d'ozone	57,07	84,63	16
Activités intersectorielles	149,09	349,30	55
POP	20,86	2,36	43

Mesures prises sur des questions nouvelles

46. Le Conseil a adopté une stratégie initiale pour aider les pays à se préparer à l'entrée en vigueur du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques et a approuvé une allocation de 26 millions de dollars pour l'élaboration de cadres nationaux de promotion de la biosécurité.

47. Le Conseil a approuvé l'application des directives initiales applicables aux activités habilitantes relatives à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants afin de commencer à aider les pays en développement et les pays en transition à prendre les mesures nécessaires pour honorer leurs obligations au titre de ce texte. Le Conseil a également recommandé d'apporter une modification à l'Instrument qui fera des polluants organiques persistants un nouveau domaine d'intervention du FEM.

48. La Conférence des parties à la CCNUCC ayant chargé le FEM d'administrer trois nouveaux fonds sur les changements climatiques, le Conseil a pris les dispositions administratives nécessaires à cette fin.

49. Le FEM a beaucoup contribué à la préparation et aux travaux du Sommet mondial sur le développement durable. Cet effort visait à informer un large public du travail accompli par le FEM, à présenter les enseignements qui en ont été tirés et qui seront utiles pour l'avenir, et, au-delà du Sommet, à réfléchir comment le Fonds pouvait aider à protéger le patrimoine écologique mondial dans le contexte d'un développement durable.

50. Sur invitation des Nations Unies, et en préparation du Sommet mondial sur le développement durable, le FEM a parrainé une série de tables rondes sur l'énergie durable, les forêts et la diversité biologique, la dégradation des terres et des ressources en eau, et le financement de l'environnement et du développement durable. À l'occasion de chacune de ces tables rondes, des groupes d'experts du monde entier ont formulé, en concertation avec des représentants de la société civile et d'autres participants, des recommandations concrètes et pratiques en vue d'un programme de promotion d'un développement durable à l'échelle mondiale au cours de la prochaine décennie. Ces recommandations ont été présentées à chacune des réunions du comité préparatoire du Sommet mondial sur le développement durable et à une session spéciale du Forum des Nations Unies sur les forêts. Elles ont ensuite été intégrées dans les documents préparatoires et les réflexions qui ont précédé le Sommet. La table ronde ministérielle sur le financement de l'environnement et le développement durable a réuni les ministres du développement, de la coopération, des finances et de l'environnement de pays développés et de pays en développement pour examiner des questions liées au financement du développement durable et elle a recommandé des moyens innovants et pratiques de réunir le financement adéquat pour que les questions environnementales fasse réellement partie intégrante du processus de développement. La table ronde s'est réunie à deux reprises, une fois pendant la Conférence internationale sur le financement du développement à Monterrey, au Mexique, en mars à 2002, et une autre pendant la session ministérielle de la quatrième réunion préparatoire du Sommet mondial sur le développement durable à Bali, en Indonésie, en mai 2002. Les coprésidents de la table ronde ont présenté les recommandations de leurs travaux à la Conférence internationale sur le financement du développement et à la réunion ministérielle de Bali.

Organisation interne

51. Le Conseil s'est penché sur la structure interne du FEM et a approuvé une proposition visant à préciser les attributions et les fonctions des différentes entités composant le FEM. Les responsabilités respectives ont été définies sur le plan institutionnel de façon à éviter le chevauchement des tâches et à renforcer la collaboration entre les entités composant le FEM.

52. Le Conseil a également pris des décisions pour renforcer la capacité du Secrétariat et s'est félicité des dispositions administratives dont la Banque mondiale et le Secrétariat ont convenu pour accroître l'autonomie opérationnelle et l'efficacité de ce dernier.

Membres du FEM

53. Depuis la première Assemblée, le nombre de pays participant au FEM est passé de 164 à 173.

Réunion des points focaux nationaux

54. En mars 2000, conformément à la stratégie approuvée par le Conseil pour aider les pays à renforcer la coordination des activités relatives au FEM, le Fonds a organisé un atelier sur les méthodes de coordination nationale les plus performantes. Cet atelier visait à recueillir des informations sur les mécanismes de coordination au niveau national et à favoriser un échange de vues entre les points focaux des pays ayant mis en place des formules efficaces de coordination des activités relatives aux FEM.

55. Plusieurs points focaux ont souligné l'utilité de cette manifestation et ont demandé que le FEM organise périodiquement des réunions régionales leur permettant de confronter leurs expériences de la coordination des activités du FEM pour renforcer la fonction qu'ils assurent, améliorer l'adhésion des pays aux projets et favoriser la viabilité à long terme des actions menées. Le Conseil a décidé d'organiser une réunion régionale chaque année. La première d'entre elles s'est tenue à Dakar en juin 2001.

ONG

56. Il est reconnu que le FEM est une organisation financière au rôle précurseur dans le domaine de la participation du public notamment du fait de sa politique sur la participation des ONG aux réunions du Conseil et aux consultations qui les précèdent ainsi que du rôle actif et important que ces organisations et les groupes de proximité jouent dans les projets qu'il finance. Le réseau FEM/ONG comprend aujourd'hui plus de 460 groupes (organisations non gouvernementales, représentants de populations autochtones, associations de proximité, etc.).

PARTIE II ? ENJEUX ET PERSPECTIVES

57. Einstein pensait que l'étendue du savoir révélait l'ampleur des lacunes. Aussi devons-nous rester à l'avant-garde du combat à mener pour protéger le patrimoine écologique mondial, même si l'on peut se féliciter des succès déjà remportés par le FEM.

58. Le Deuxième bilan du FEM est une mine de renseignements sur les résultats obtenus et de recommandations sur la façon de les améliorer. Les participants aux réunions de négociation de la troisième reconstitution des ressources du FEM ont également adopté plusieurs recommandations pratiques sur des questions stratégiques dont le Conseil devra se saisir pendant FEM-3. L'ensemble de ces recommandations, auxquelles s'ajoutera la déclaration de l'Assemblée, retiendront toute l'attention du Conseil pendant cette période. Lors de sa première réunion après la deuxième Assemblée en mai 2003, le Conseil examinera et approuvera un plan d'action pour donner suite à ces recommandations, puis en suivra régulièrement l'application. Les deux sections suivantes présentent les propositions du Directeur général sur les questions qui accompagneront l'évolution future du FEM. Ces propositions servent dans une large mesure à mettre en relief les principales recommandations du Deuxième bilan et de la Troisième reconstitution.

Renforcement des activités du FEM au niveau national

59. Pour que des résultats durables puissent être obtenus, il est essentiel que les pays adhèrent pleinement aux opérations du FEM. Les objectifs et programmes de celui-ci doivent donc, plus que jamais, faire partie intégrante des priorités, stratégies et programmes nationaux de développement durable. Les politiques et les plans élaborés pour chaque domaine d'intervention doivent donc mettre l'accent sur leur portée mondiale et établir un lien avec tous les aspects du développement national.

60. Pour que les préoccupations environnementales planétaires puissent être prises en compte dans les plans nationaux de développement durable, il faut tout d'abord que chaque pays souscrive à ce processus, y participe activement et ait la volonté de le faire aboutir. Il faut que des efforts bien ciblés soient faits pour formuler des politiques et des cadres d'intervention rationnels dans le domaine de l'environnement, mieux faire comprendre le FEM à l'intérieur des pays, renforcer le mécanisme des points focaux des opérations du FEM et améliorer le travail de coordination au niveau national, surtout entre les points focaux du FEM et ceux des Conventions.

61. Pour obtenir des résultats et améliorer la performance, il est indispensable de renforcer la capacité des pays. Les pays en développement ou en transition se sont engagés à participer aux efforts de gestion de l'environnement mondial. Toutefois, dans bon nombre de pays, les capacités nationales nécessaires au respect de ces engagements sont limitées, compte tenu en particulier de l'urgence des besoins en matière de développement durable.

62. Les besoins et priorités nationales doivent être recensés et abordés de façon systématique pour permettre aux pays concernés d'apporter une réponse efficace aux problèmes environnementaux de dimension planétaire et d'appliquer efficacement les conventions internationales qui s'y rapportent.

Planification stratégique

63. Outre le renforcement de la capacité d'absorption des pays et de la capacité de réalisation des Agents et organismes d'exécution, l'élargissement du mandat du FEM engendre une raréfaction des ressources financières. Celles du FEM sont maintenant sollicitées sensiblement au-delà de ce que la Caisse peut fournir. Du fait de cette diminution des moyens, le Conseil doit planifier les activités de façon plus stratégique. Cette planification doit privilégier l'optimisation des effets des projets, la prise en compte des priorités des pays, la recherche d'un équilibre entre les domaines d'intervention du FEM, l'application des directives des Conférences des Parties aux conventions internationales pour lesquelles le FEM fait office de mécanisme financier, et les produits et les résultats à obtenir.

Relations avec les instances des Conventions

64. Le FEM s'est montré attentif aux besoins découlant des conventions sur l'environnement mondial et a cherché à établir un dialogue efficace et constructif avec les Conférences des parties pour intervenir sur les priorités stratégiques et atteindre les objectifs des conventions en tirant parti des enseignements tirés des activités qu'il finance dans les pays.

65. Le FEM cherchera à mieux comprendre la complémentarité des actions de lutte contre les problèmes environnementaux sur lesquelles portent les Conventions et s'emploiera à travailler avec les Conférences des parties pour exploiter ces synergies et optimiser l'impact de ses activités dans les différents domaines couverts. À cet égard, le FEM continuera également d'encourager les pays à renforcer la coordination entre les différents points focaux et ministères sur les problèmes environnementaux à l'échelle mondiale.

Capacité institutionnelle du FEM

66. S'appuyant sur les efforts concertés de ses Agents d'exécution, le FEM a eu un impact important sur l'amélioration de l'environnement mondial au cours des dix dernières années, comme le montre le Deuxième bilan global du FEM. Des inquiétudes se sont toutefois dessinées (capacité d'ajustement aux besoins des clients, retards dans les opérations, confusion des rôles, efficacité économique, etc.), et un certain nombre d'évolutions sont intervenues, à savoir :

- a) Les directives des Conférences des parties ont élargi le mandat du FEM et en ont fait l'entité chargée de les appliquer ;
- b) Les Parties à de nouvelles conventions et à de nouveaux protocoles portant sur des problèmes environnementaux à caractère mondial ont chargé le FEM de les aider à promouvoir leurs objectifs (Protocole de Cartagena sur la prévention des

risques biotechnologiques, Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, Convention sur la lutte contre désertification) ;

- c) Le FEM a été chargé d'administrer les nouveaux fonds créés au titre de la Convention sur les changements climatiques ;
- d) La capacité d'absorption des pays et la capacité de réalisation des Agents et organismes d'exécution se sont sensiblement accrues.

67. Compte tenu des dix années d'expérience opérationnelle et institutionnelle du FEM, des problèmes existants et des nouveaux défis à relever, il faudra continuer à surveiller la structure institutionnelle du Fonds pour promouvoir l'efficacité du point de vue des résultats et des coûts. Il conviendra de poursuivre les efforts visant à développer les partenariats actuels, tels que ceux destinés à élargir le dispositif existant aux organismes d'exécution.

Participation des différents acteurs impliqués

68. D'une façon générale, la préparation des projets du FEM fait appel à la participation. C'est néanmoins un aspect auquel il faut veiller plus systématiquement. L'application de méthodes participatives doit s'accompagner de la mise au point des indicateurs de suivi voulus afin que les aspects liés à la participation et à la viabilité des opérations soient pris en compte plus efficacement. Le recueil de données de référence sur la participation facilitera le suivi des progrès réalisés. Il faut élargir et renforcer le réseau FEM-ONG pour donner plus de poids aux échanges de vue sur les actions à mener qui se déroulent pendant les consultations préalables aux réunions du Conseil.

Cofinancement

69. D'un accroissement des cofinancements dépend beaucoup le succès des actions que le FEM mène pour avoir des effets positifs notables sur l'environnement mondial et le développement durable. Les pays bénéficiaires, les Agents et organismes d'exécution et les autres bailleurs de fonds doivent apporter des ressources supplémentaires pour donner plus d'impact aux financements du FEM.

Secteur privé

70. Malgré les efforts encourageants du FEM pour associer le secteur privé à ses activités, beaucoup de possibilités restent inexploitées et de nombreux éléments font encore obstacle à une participation plus large des entreprises. Le FEM doit travailler avec les pays pour créer des conditions susceptibles d'attirer les financements du secteur privé et d'organismes à but non lucratif afin de promouvoir la protection du patrimoine environnemental de la planète. Les actions de renforcement des capacités au niveau institutionnel et systémique joueront un grand rôle dans ce domaine. Le FEM doit s'efforcer de dialoguer davantage avec le secteur privé et les organismes à but non lucratif et de les associer plus étroitement à ses projets afin de mobiliser le maximum de ressources pour s'attaquer aux problèmes écologiques de portée mondiale.

STAP

71. L'importance du rôle du STAP, organe consultatif auprès du Conseil pour les questions scientifiques, est reconnue. Sa mission de conseil stratégique doit être renforcée. Il vaut mieux circonscrire le rôle qu'il joue dans l'élaboration et l'examen des projets et mieux définir sa fonction dans les activités de suivi et d'évaluation du FEM.

Renforcement des mécanismes de suivi et d'évaluation pour mesurer la performance

72. Le FEM doit placer davantage l'accent sur la qualité et les résultats. Le renforcement des mécanismes de suivi et d'évaluation au sein du FEM, pour les rapprocher de ceux utilisés par les Agents et organismes d'exécution, est un élément nécessaire à une meilleure évaluation de la performance et des résultats. La mise en place d'un système de suivi et d'évaluation comportant des indicateurs clairs et son application à des questions plus stratégiques et systémiques doivent faire partie intégrante du travail du FEM en la matière. Il faudra que le mécanisme adopté tienne compte du point de vue des pays bénéficiaires et des enseignements tirés des actions qui y ont été menées. Le transfert des acquis au sein du FEM doit se renforcer et s'accélérer pour permettre une utilisation plus efficace des ressources.

PARTIE III ? RECOMMANDATIONS

Élargissement du mandat du FEM et troisième reconstitution de la Caisse

73. Il conviendrait que l'Assemblée approuve les modifications que le Conseil recommande d'apporter à l'*Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial* afin que la dégradation des sols, surtout par la désertification et le déboisement, et les polluants organiques persistants deviennent de nouveaux domaines d'intervention du FEM. Il faut se féliciter de la troisième reconstitution de la Caisse récemment menée à bien car elle fournira les ressources supplémentaires nécessaires pour permettre au FEM d'assumer son mandat élargi.

Renforcement des activités du FEM au niveau national

74. Il faut que le FEM s'entretienne avec chaque pays de la gamme des outils opérationnels et des instruments de programmation donnant accès à son aide (programme de microfinancements, activités habilitantes, projets de moyenne envergure, approche-programme et partenariats stratégiques) afin d'utiliser ceux qui conviennent le mieux pour répondre aux besoins et améliorer la performance et l'efficacité. Les consultations nécessaires peuvent se dérouler par l'intermédiaire d'ateliers de dialogue avec le pays ou d'ateliers régionaux et dans le cadre des activités de programmation des Agents d'exécution pour le pays en question. Les Agents d'exécution du FEM doivent continuer, dans leurs échanges de vues bilatéraux, à s'intéresser aux indicateurs de performance utilisés pour évaluer le succès attendu d'un projet au niveau du pays, notamment pour mesurer l'adhésion au niveau national, la transposabilité des activités, leur viabilité, la participation du public, le suivi et l'évaluation des opérations et leur cofinancement.

Ces indicateurs doivent également permettre d'évaluer les résultats du projet et ses effets sur l'environnement mondial.

75. Lorsque l'on détermine qu'il est nécessaire de renforcer les capacités, de lever des obstacles structurels ou de favoriser des éléments qui contribuent au succès d'un projet, il faut d'abord répondre à ces besoins ou éliminer ces obstacles.

Planification stratégique

76. Le Conseil doit approuver chaque année un plan d'activité stratégique qui permette de répartir au mieux les maigres ressources du FEM entre les domaines d'intervention et à l'intérieur de ceux-ci, afin que ces financements aient le plus grand impact possible sur l'amélioration de l'environnement mondial et favorisent l'adoption de politiques et méthodes environnementales rationnelles à l'échelle mondiale. Le nouveau plan d'activité stratégique doit être un plan triennal d'allocation des ressources selon des critères de performance. Il s'articulera sur des actions prioritaires visant à optimiser les résultats et les impacts sur le terrain, et à permettre au FEM d'accomplir sa mission de protection du patrimoine environnemental mondial dans ses domaines d'intervention.

77. Le Conseil doit définir des normes de qualité des projets et programmes, notamment à travers des critères de cofinancement, en s'appuyant sur l'expérience acquise dans le travail de suivi et d'évaluation, et sur les enseignements que le FEM tire de son action. Un tel mécanisme facilitera la planification stratégique des activités.

Cofinancement

78. Le FEM doit davantage mettre l'accent sur son rôle de catalyseur pour favoriser la prise en compte de l'environnement dans les projets de développement ordinaires, faciliter la mobilisation de cofinancements et inciter à rééditer ailleurs, sur une plus grande échelle, les projets réussis.

79. Le FEM doit adopter une politique de cofinancement et en suivre de près l'exécution. Celle-ci doit comporter des critères homogènes, une obligation de communiquer certaines informations et des objectifs de cofinancement. Ces objectifs doivent laisser la marge de manœuvre nécessaire pour prendre en compte la spécificité des projets. Le montant des cofinancements obtenus dans le cadre d'un projet ou d'un programme doit être suivi de près et comparé à celui qui était prévu au moment de l'approbation du Conseil, et ce dernier doit être régulièrement tenu informé de l'évolution de cet indicateur.

Secteur privé

80. Le FEM doit s'employer à coopérer davantage avec le secteur privé pour ouvrir la voie à une amélioration de l'environnement mondial par le jeu des mécanismes du marché en suscitant et développant une véritable demande dans les pays en développement.

81. Compte tenu des efforts déjà déployés pour faire participer le secteur privé, il est recommandé que le Secrétariat travaille en coopération avec les Agents et organismes d'exécution pour élaborer une nouvelle stratégie qui, tout en s'appuyant sur les méthodes et politiques existantes et sur la consultation des entreprises, associera plus étroitement le secteur privé à l'action menée. Dans le cadre de ce travail, il faudra déterminer comment concevoir et exécuter des projets davantage axés sur la mise en place d'un environnement favorable et sur l'adoption de stratégies fondées sur le jeu du marché afin d'accroître la viabilité à long terme et la transposabilité des projets.

Mesurer la performance grâce à un renforcement du travail de suivi et d'évaluation

82. Le Secrétariat du FEM et les Agents et organismes d'exécution doivent unir leurs efforts pour que les objectifs et priorités stratégiques établis dans le plan d'activité stratégique se rattachent à des indicateurs de projet et de programme, notamment pour évaluer les résultats attendus qui peuvent être suivis et mesurés, afin que les progrès effectués dans la réalisation des objectifs stratégiques puissent être quantifiés. Ces indicateurs doivent permettre d'évaluer les effets sur l'environnement mondial des ressources fournies par le FEM.

83. À cet égard, le Groupe de suivi et d'évaluation du FEM doit, aux fins du travail d'évaluation, devenir une entité indépendante, rendre directement compte au Conseil et avoir un budget et un plan de travail établis par le Conseil. Son responsable, proposé par le directeur général du FEM, sera nommé par le Conseil. Le Groupe de suivi et d'évaluation rendra compte annuellement de son travail au Conseil.

84. Le Secrétariat et les Agents et organismes d'exécution doivent adopter un mécanisme de diffusion des enseignements et des méthodes modèles qui ressortent des activités de suivi et d'évaluation. Pour que les résultats et les produits des projets du FEM soient réexploités plus systématiquement au profit du travail de planification et des futures interventions, il faut créer une véritable « chaîne de rétroaction » reliant les conclusions des évaluations à la conduite des opérations.

Conclusion

85. D'un programme pilote à l'issue du Sommet de la Terre en 1992, le FEM est devenu le premier investisseur dans le patrimoine écologique de la planète. Depuis dix ans maintenant, le FEM joue un rôle moteur, montrant comment différentes activités peuvent être viables, contribuant au transfert de technologies, et travaillant avec les gouvernements, le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les institutions internationales pour s'attaquer de façon très concrète et pragmatique à des problèmes environnementaux complexes. Le Deuxième bilan global du FEM montre que le Fonds a un impact important sur la protection de l'environnement mondial et le développement durable.

86. La troisième reconstitution des ressources du FEM ayant été menée à bien, le Fonds pourra continuer à financer des activités dans ses quatre domaines d'intervention traditionnels tout en fournissant l'aide supplémentaire qu'impliquent son mandat et son programme de travail élargis. Le FEM a le privilège de contribuer à la mise en oeuvre du partenariat mondial pour le

développement durable imaginé par le Sommet de la Terre et confirmé à Johannesburg. Pendant FEM-3, nous n'épargnerons aucun effort pour que le FEM continue d'évoluer et de s'améliorer afin de contribuer efficacement à l'application des dispositions définies d'un commun accord au Sommet de Johannesburg et d'œuvrer pour un mode de vie plus sûr et plus durable sur la planète au profit des générations actuelles et futures.