

PROGRAMME D'OPERATIONS NUMERO 8
PROGRAMME D'OPERATIONS RELATIF AUX MASSES D'EAU

ORIENTATIONS

8.1 Les directives concernant le présent programme d'opérations ont été énoncées par le Conseil du FEM dans le cadre de la stratégie opérationnelle. Les programmes d'opérations dans le domaine des eaux internationales constituent un cadre de planification pour l'élaboration, la mise en oeuvre et la coordination de différents ensembles de projets du FEM relatifs aux eaux internationales qui peuvent engendrer certains avantages sur le plan de l'environnement mondial. Dans le cadre de différents programmes d'opérations, l'accent est mis sur diverses interventions et sur certains types de projets qui peuvent aboutir à la mise en oeuvre d'approches plus exhaustives en vue de restaurer et de protéger le milieu des eaux internationales. Des programmes d'opérations sont élaborés en vue d'assurer la coordination systématique entre les agents d'exécution, les pays et les autres acteurs, et de générer des avantages pour l'environnement mondial qu'il ne serait pas possible d'obtenir sans cela.

8.2 Dans le programme d'opérations relatif aux masses d'eau, le FEM jouera un rôle de catalyseur en aidant un groupe de pays à mobiliser des cofinancements en association avec des fonds nationaux, le financement du développement, les programmes ordinaires des agents d'exécution et les activités menées par le secteur privé pour réunir les éléments nécessaires à une approche exhaustive de la gestion durable du milieu des eaux internationales. Le FEM a pour objectif d'aider les pays à modifier la façon dont les activités humaines sont menées dans un certain nombre de secteurs, de façon à ce que les différentes masses d'eau et leurs bassins hydrographiques respectifs puissent durablement entretenir les activités humaines. Le FEM aide les pays à tirer le meilleur parti de toute la gamme des mesures techniques, économiques, financières, réglementaires et institutionnelles nécessaires.

8.3 Les projets relevant de ce programme sont principalement axés sur les masses d'eau gravement menacées et sur les menaces transfrontières les plus imminentes qui pèsent sur leurs écosystèmes, telles qu'elles sont décrites dans la stratégie opérationnelle¹. En conséquence, la priorité est accordée à la réforme des politiques et des activités sectorielles responsables des causes profondes les plus graves ou aux changements nécessaires pour faire face aux problèmes environnementaux transfrontières prioritaires. Le FEM peut financer les coûts de transaction des pays ayant des frontières communes qui collaborent en vue de définir le principal problème environnemental transfrontière qui concerne la masse d'eau et de déterminer les activités initiales et les activités additionnelles nécessaires pour résoudre chacun des problèmes prioritaires. Si les pays s'engagent à changer leurs politiques ou leurs activités sectorielles et à financer les

¹ Les problèmes transfrontières imminents qui menacent gravement les masses d'eau sont la pollution, la surexploitation des ressources biologiques et non biologiques, la dégradation des habitats et les espèces allogènes.

investissements initiaux attendus, le FEM peut financer le surcoût des mesures additionnelles qui aura été déterminé conjointement.

OBJECTIFS DU PROGRAMME

8.4 L'objectif à long terme du programme consiste à entreprendre une série de projets qui visent à aider des groupes de pays à collaborer, avec l'appui des agents d'exécution, en vue de modifier les politiques et activités sectorielles et de résoudre ainsi les problèmes environnementaux transfrontières qui dégradent des masses d'eau spécifiques.

8.5 Les objectifs à court terme du programme sont les suivants :

- a) entreprendre une série de projets qui utilisent une gamme d'interventions visant à faire face aux différents problèmes environnementaux transfrontières rencontrés dans différents types de masses d'eau représentatives des milieux géographiques variés qui existent dans le monde ;
- b) tirer les enseignements de l'expérience acquise à l'occasion de l'utilisation des différents types d'arrangements institutionnels, aux niveaux national et régional, régissant la collaboration entreprise pour régler les problèmes environnementaux transfrontières prioritaires ; il sera expressément prévu de faire des bilans périodiques et d'examiner les leçons de l'expérience à mesure que les projets sont mis en oeuvre ;
- c) évaluer dans quelle mesure l'élaboration d'un programme d'action stratégique permet de renforcer les mesures prises par les pays et par les donateurs au niveau des orientations et des investissements, de coordonner l'appui en faveur des programmes ordinaires des agents d'exécution et fournir un cadre logique aux activités de suivi et d'évaluation ;
- d) prendre des initiatives visant à résoudre les problèmes environnementaux transfrontières dans différents milieux de masses d'eau, avec au moins un projet relatif à un bassin d'eau douce et un projet relatif à un grand écosystème marin dans chacune des cinq grandes régions de développement du monde² ;
- e) élaborer dans son intégralité une approche stratégique du FEM pour un grand écosystème marin endommagé, de manière à mobiliser des investissements importants et à inciter les agents d'exécution à s'attaquer aux problèmes

² Les cinq régions en développement sont l'Afrique subsaharienne, l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, et l'Europe de l'Est et l'ex-Union soviétique.

environnementaux transfrontières prioritaires du grand écosystème marin en question dans le cadre de leurs programmes ordinaires.

CHAMP D'APPLICATION

8.6 Le programme d'opérations se compose de projets qui utilisent différents types d'interventions pour modifier les politiques et les activités sectorielles qui entraînent une dégradation du milieu des eaux internationales. Un éventail de problèmes environnementaux transfrontières, différents types de masses d'eau et plusieurs milieux géographiques ont été choisis dans le monde entier en vue de mettre à l'essai différentes interventions et de tirer des enseignements de leur mise en oeuvre. Les agents d'exécution aident les pays à réaliser des activités compte tenu de leurs avantages comparatifs. Des groupes de pays travaillent de concert pour s'informer sur les problèmes environnementaux transfrontières prioritaires et pour les résoudre.

8.7 Les projets du FEM porteront sur des masses d'eau ayant des systèmes écologiques et des valeurs économiques diverses. Les systèmes d'eau douce vont des bassins transfrontières de cours d'eau et de lacs aux systèmes transfrontières d'eaux souterraines. Les eaux marines sont traitées principalement dans le cadre des grands écosystèmes marins. Ce sont les équivalents des écosystèmes marins pour les zones de circulation commune ou les mers fermées ou semi-fermées. Ils sont au nombre de 49, qui constituent les plateaux continentaux et les courants associés et ils représentent environ 95 % de toutes les prises de poisson dans les océans. Certaines parties prioritaires des grands écosystèmes marins, des portions limitées des océans ou des ressources biologiques particulières de l'océan peuvent aussi faire l'objet d'interventions dans le cadre du présent programme d'opérations.

Caractéristiques des masses d'eau

8.8 Les masses d'eau choisies pour les projets présenteront divers problèmes environnementaux transfrontières, milieux géographiques et régions, comme précisé ci-après :

- a) les problèmes transfrontières sont définis par les pays ayant des frontières communes dans le cadre d'une analyse diagnostique transfrontière ;
- b) les problèmes transfrontières menacent gravement le fonctionnement des écosystèmes et la priorité est accordée aux menaces les plus graves ;
- c) la plupart des pays causes du problème sont désireux de collaborer ;
- d) les ressources serviront à soutenir des projets intéressant de nombreuses régions de développement différentes plutôt qu'un seul continent ; et

- e) les grands écosystèmes marins présentent des problèmes relatifs aux mers, aux zones côtières et aux problèmes connexes des bassins d'eau douce.

Caractéristiques des interventions

8.9 Le FEM peut accorder une aide en faveur :

- a) d'une analyse diagnostique transfrontière visant à identifier les problèmes environnementaux transfrontières prioritaires ;
- b) de la formulation d'un programme d'action stratégique précisant les mesures que chaque pays doit prendre en vue de résoudre les problèmes transfrontières prioritaires (faisant également la distinction entre les mesures de base escomptées convenues et celles qui auraient un caractère additionnel) et de la mobilisation de ressources autres que celles du FEM pour mettre en oeuvre à la fois les activités de base et les autres ;
- c) du financement du surcoût correspondant à l'assistance technique, au renforcement des capacités, à des démonstrations limités et à certains investissements nécessaires pour résoudre les problèmes transfrontières prioritaires décrits ci-dessous dans la rubrique « Types d'activités ».
- d) de l'utilisation d'innovations scientifiques et techniques utiles pour la gestion.

RESULTATS ATTENDUS

8.10 Les projets relatifs aux eaux internationales nécessitent habituellement un engagement à long terme des gouvernements, des agents d'exécution, des donateurs et du FEM pour induire les changements sectoriels escomptés, pour s'attaquer aux causes profondes des problèmes environnementaux complexes qui se posent dans ce domaine d'intervention. Dans beaucoup de projets du FEM relatifs aux eaux internationales, les pays ayant des frontières communes ont dû donner l'assurance qu'ils avaient la volonté politique de collaborer. Il faut du temps pour cultiver la capacité de coopérer, pour établir des priorités objectives et pour prendre des engagements d'intervention communs. Les processus de collaboration sont le fruit d'une progression logique des activités financées par le FEM, depuis l'élaboration des projets à l'analyse des problèmes environnementaux transfrontières prioritaires, à la formulation de programmes d'action stratégiques relatif aux eaux internationales et, enfin, à des projets de renforcement des capacités régionales ou des investissements au niveau des pays. Le programme d'action stratégique est un élément clé pour le FEM, car il contient les analyses transfrontières convenues servant à fixer les priorités et l'éventail des interventions de base et additionnelles convenues nécessaires pour résoudre chaque problème prioritaire. Certains groupes de pays peuvent avoir déjà procédé aux analyses et identifié les engagements nécessaires en matière de protection de

l'environnement en vue d'appuyer l'élaboration d'un programme d'action stratégique et, dans de tels cas, les fonds du Mécanisme de préparation des projets peuvent servir à rassembler l'éventail d'interventions de base et additionnelles raisonnables nécessaires pour résoudre les problèmes transfrontières prioritaires et passer rapidement à l'élaboration des projets en même temps qu'à la mobilisation de ressources.

8.11 Normalement, le FEM joue un rôle de catalyseur important dans la restauration ou la protection des masses d'eau, mais il ne représente qu'une petite partie de l'effort multinational plus large mené avec l'assistance des donateurs et des programmes ordinaires des agents d'exécution. L'élaboration ou le renforcement d'arrangements institutionnels internationaux sont souvent des mesures d'appui appropriées et les pays devraient assurer la viabilité financière de ces arrangements afin que les résultats attendus puissent être obtenus, ce qui dans certains cas peut prendre plusieurs années après l'achèvement du projet du FEM.

8.12 Les résultats attendus du présent programme sont la réduction des atteintes au milieu des eaux internationales dans certaines zones des cinq régions de développement du monde à la suite des interventions des pays qui changeront leurs politiques sectorielles, effectueront des investissements critiques, élaboreront les programmes nécessaires et travailleront conjointement à la gestion des ressources en eau transfrontières. En outre, la réalisation des objectifs du programme énumérés plus haut peut être considérée comme un résultat attendu de la programmation des projets dans le cadre du présent programme d'opérations.

8.13 Les principaux postulats sont les suivants :

- a) à terme, l'ensemble des mesures techniques, économiques, financières, réglementaires et institutionnelles nécessaires pour restaurer et protéger les masses d'eau auront été prises par les pays coopérants en vue d'accompagner l'assistance au développement induite par les programmes ordinaires des agents d'exécution, le cofinancement international des investissements et les interventions du secteur privé ; et
- b) les pays participants et les pays donateurs auront engagé des dépenses pour financer les interventions de base nécessaires ;

RESULTATS DU PROGRAMME

8.14 Les résultats du présent programme sont un nombre représentatif de projets relatifs aux eaux internationales de bassins d'eau douce transfrontières (nappes de surface et souterraines) dans le cadre d'une composante relative aux bassins d'eau douce ainsi qu'un nombre représentatif de projets relatifs aux eaux internationales axés sur les écosystèmes marins et côtiers (ou peut-être des zones océaniques déterminées et leurs ressources biologiques) dans le cadre d'une composante du programme relatif aux grands écosystèmes marins. Différentes considérations, éléments et interventions peuvent caractériser les projets ayant trait à ces

différents types de masses d'eau, ce qui nécessite deux composantes distinctes aux fins de la programmation. Il va de soi que, puisque chaque projet a trait à des problèmes transfrontières, les avantages pour l'environnement mondial constituent le principal résultat du programme.

8.15 Un autre produit important a trait à la programmation (ou au ciblage) de projets particuliers du FEM dans une zone donnée, projets qui doivent avoir un effet de catalyseur sur le terrain, dans une situation si complexe qu'aucun pays, donateur ou agent d'exécution ne saurait à lui seul accomplir de véritables progrès. Ces avantages du programme pour l'environnement mondial représentent l'effet synergique des activités du FEM.

8.16 Les résultats des différents projets relatifs aux eaux internationales sont les suivants :

- a) une analyse environnementale transfrontière identifiant les problèmes environnementaux multinationaux hautement prioritaires ;
- b) un programme d'action stratégique composé des interventions de base et des interventions additionnelles attendues qui sont nécessaires pour résoudre chaque problème transfrontière ;
- c) l'engagement pris par les pays de mettre en oeuvre les mesures de base et additionnelles attendues ;
- d) la démonstration que les parties prenantes ont participé à la définition des interventions de base et additionnelles attendues qui seront effectuées ;
- e) la mise en oeuvre de mesures entraînant des surcoûts, qui aident à résoudre les problèmes environnementaux transfrontières prioritaires ; et
- f) la formulation d'indicateurs de suivi et d'évaluation ayant trait au projet relatif aux eaux internationales et aux interventions qui font suite à l'achèvement du projet (indicateurs de processus, indicateurs de réduction des atteintes à l'environnement et indicateurs de l'état de l'environnement).

TYPES D'ACTIVITES

8.17 Le présent programme d'opérations dépend beaucoup de la coopération entre les agents d'exécution dans le cadre de projets particuliers. Il faut également que chaque agent d'exécution s'engage résolument à orienter ses programmes ordinaires d'assistance au développement vers le domaine du projet relatif aux eaux internationales, aux côtés du FEM. Ces engagements pris par les agents d'exécution (concernant également leurs programmes ordinaires tels que le renforcement des capacités) et les engagements pris par les différents pays au sujet d'interventions de base et d'interventions additionnelles spécifiques, sont souvent

contenus dans les programmes d'action stratégique élaborés avec l'assistance du FEM. D'ordinaire, les projets du FEM comprennent tout d'abord des activités visant à mener à bien ces interventions stratégiques et à faire en sorte que les pays, puis les agents d'exécution se mettent d'accord. Ensuite, des projets de renforcement des capacités au niveau régional ou des projets d'investissement au niveau des pays financent les surcoûts liés aux mesures additionnelles prioritaires, les interventions de base étant financées par les pays, les programmes ordinaires des agents d'exécution, les donateurs, le secteur privé ou d'autres sources.

8.18 Voici quelques exemples d'activités qui peuvent faire partie des projets correspondant à chacune des deux composantes du programme d'opérations :

Composante relative aux bassins d'eau douce transfrontières

8.19 Un certain nombre de bassins lacustres, fluviaux et bassins souterrains transfrontières constituent le cadre de mise en oeuvre du programme d'opérations au titre des projets de cette composante. Plutôt que de s'attaquer à tous les problèmes environnementaux rencontrés dans ces bassins, le FEM cherche à cibler les problèmes prioritaires qui ont un caractère transfrontière, afin d'obtenir que les politiques et les activités sectorielles causes de ces problèmes soient changées. Des actions menées conjointement par les différents pays et des arrangements institutionnels de coopération régionale sont souvent des caractéristiques clés de ces projets. Les projets vont du renforcement des capacités et de l'assistance technique aux différents types d'investissements entraînant des surcoûts. Ils comprennent souvent des projets de démonstration utilisant des interventions nouvelles ou novatrices. Des éléments institutionnels tels que des normes et règlements relatifs à la qualité de l'eau, des procédures d'autorisation, ou des prescriptions relatives à la réduction de l'utilisation de l'eau ou à la pollution de l'eau sont harmonisés entre les pays. Des arrangements institutionnels tels que des commissions sont souvent mis en place ou renforcés afin que les pays disposent de mécanismes leur permettant de poursuivre les interventions une fois que les projets du FEM s'achèveront. En outre, la communauté scientifique fournit souvent des conseils dans le cadre d'arrangements institutionnels.

Composante relative aux grands écosystèmes marins

8.20 Étant donné que 95 % des activités de pêche marine du monde entier sont concentrées dans 49 grands écosystèmes marins qui forment des plateaux continentaux, les projets appartenant à cette composante sont essentiels pour la sécurité alimentaire et l'utilisation durable des ressources côtières. On met en évidence les liens qui existent entre les zones côtières, les eaux marines et les bassins d'eau douce connexes en vue d'établir l'approche globale nécessaire pour s'attaquer aux problèmes environnementaux transfrontières.

8.21 Les mesures de gestion intégrée des bassins d'eau douce et des zones côtières sont importantes pour la protection des grands écosystèmes marins. Là où les dégradations transfrontières de l'environnement sont particulièrement graves, on soutient des projets ciblés

d'assistance technique ou d'investissement en vue de résoudre les problèmes. Si plusieurs des pays riverains, mais pas tous, souhaitent aller de l'avant, l'élaboration d'un programme d'action stratégique est une première étape utile. En outre, les pays coopérants peuvent souhaiter s'attaquer ensemble aux problèmes environnementaux rencontrés dans une zone océanique qui ne fait pas partie d'un grand écosystème marin. L'utilisation de nouveaux instruments techniques et institutionnels est encouragée. On a commencé à utiliser les techniques de l'information et la simulation sur ordinateur pour prendre des décisions critiques en matière de gestion des ressources marines. En outre, il existe des instruments, tels que le Code international de conduite sur la pêche responsable, conformes à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Certains projets peuvent être axés sur certaines questions (par exemple les méthodes de pêche destructrices) qui sont communes à de nombreux pays dans lesquels il convient de procéder à des changements au niveau des politiques et activités sectorielles en vue de maintenir la viabilité écologique des eaux marines et côtières.

Exemples d'activités pouvant faire partie de projets de renforcement des capacités ou d'investissement

- a) assistance technique aux pays afin qu'ils puissent décider comment ils souhaitent travailler conjointement, avec mise en place de comités pour collaborer plus efficacement ;
- b) financement des infrastructures de communication pour les comités et la participation des parties prenantes ;
- c) conseils et assistance à la formulation des modalités de participation des parties prenantes et des ONG, à la réalisation d'enquêtes sociales, etc. ;
- d) projets de démonstration restreints visant à déterminer la faisabilité ;
- e) études de faisabilité ;
- f) assistance technique et renforcement des capacités concernant les modalités de travail des équipes interministérielles nationales, la façon dont elles font participer les parties prenantes et dont elles déterminent les interventions prioritaires de base et additionnelles attendues ;
- g) conseils et facilitation de la formulation du programme d'action stratégique.

8.22 Le FEM peut financer le surcoût des éléments prioritaires du programme d'action stratégique qui ont trait aux priorités transfrontières. Ce financement peut comprendre des mesures d'incitation à frais partagés visant à inciter les pouvoirs publics, le secteur privé ou les donateurs à intervenir pour mettre en oeuvre les solutions prioritaires sur le terrain. On trouvera ci-après des exemples d'activités :

- a) modeste participation aux frais pour appuyer la mise en place d'un programme de prétraitement des substances industrielles toxiques ou des interventions matérielles visant à séparer les eaux usées municipales, faciles à traiter, des eaux résiduaires industrielles, plus dangereuses ;
- b) financement des surcoûts pour la régénération des terres humides afin d'offrir un habitat et de réduire les effets des substances polluantes avant qu'elles n'atteignent les eaux internationales ;
- c) mise au point d'approches novatrices telles que les systèmes de permis de pollution négociables ou les programmes de compensation visant à améliorer de façon rentable la qualité de l'eau dans les bassins partagés ;
- d) partage des coûts liés à l'adoption de pratiques de gestion optimales pour le contrôle des sources diffuses de pollution d'origine tellurique dans les bassins versants prioritaires dégradés ; et
- e) mise en place d'une capacité de ressources humaines visant à renforcer les institutions. Les points chauds de la dégradation transfrontière peuvent recevoir un financement spécial si les informations sont suffisantes pour mettre en évidence le caractère transfrontière du problème et si le (ou les) pays s'engage à prendre les mesures nécessaires. Des versions pour un seul pays des programmes d'action stratégique peuvent être élaborées le cas échéant en vue de mobiliser d'autres financements pour les interventions de base et additionnelles.

COORDINATION ENTRE LES AGENTS D'EXECUTION ET PARTICIPATION DU PUBLIC

8.23 Les trois agents d'exécution appartiennent normalement à un groupe d'étude pour la préparation des projets, dont font partie les ministères de l'environnement de chaque pays participant. En effet, chaque agent d'exécution a un avantage comparatif, un atout qu'il apporte avec ses programmes ordinaires. La formulation d'un programme d'action stratégique incombe aux gouvernements coopérants et aux parties prenantes au niveau national ou régional. Elle est l'occasion, pour les agents d'exécution, d'appuyer les initiatives des pays en fonction de leur avantage comparatif, et de les faire profiter de leurs programmes ordinaires le cas échéant. La participation de plusieurs agents d'exécution, sans être obligatoire, sera encouragée. C'est à la faveur de l'élaboration du programme d'action stratégique qu'on identifie les interventions de base et les interventions additionnelles.

8.24 La participation des parties prenantes et celle des différents ministères sectoriels dans chaque pays bénéficiaire constituent des éléments importants des activités du FEM concernant les eaux internationales. Les parties prenantes ne participent pas de la même manière à tous les

niveaux de planification et d'administration. La participation des diverses parties prenantes (y compris le secteur privé) au niveau des pays et dans plusieurs pays peut améliorer la qualité, l'efficacité et la viabilité des projets. Toutefois, il faut identifier les parties prenantes clés, au moyen d'une évaluation ou d'une enquête sociale, ainsi que les niveaux auxquels leur participation sera critique, et les moyens d'assurer leur participation effective. L'établissement de liens au moyen de réseaux informatiques est prometteur. La création de réseaux entre les parties prenantes et les organisations gouvernementales peut susciter une large participation à la planification et à la mise en oeuvre des projets du FEM relatifs aux eaux internationales et devrait aider à améliorer la qualité des projets, la sensibilisation du public et les fondements scientifiques des projets relatifs aux eaux internationales. Ces innovations technologiques favorisent la transparence entre les pays coopérants en ce qui concerne les informations clés, encouragent une participation élargie des parties prenantes dans le pays et entre les pays, et constituent une base d'évaluation. La coordination interministérielle est essentielle si l'on veut que les activités sectorielles soient effectivement modifiées.

RESSOURCES

8.25 Étant donné le grand nombre des masses d'eau fortement dégradées ou gravement menacées qui existent dans le monde, on utilisera les trois prochaines années pour choisir de bons exemples de projets dans chacune des deux composantes du programme d'opérations. Pendant la période de planification, la moitié des projets en seront à la phase initiale de la stratégie, tandis que le Conseil aura examiné l'autre moitié et que sa mise en oeuvre aura commencé. L'estimation des modestes ressources financières nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans le présent programme d'opérations s'élève à 75-90 millions de dollars pour la période 1998-2000.