

PROGRAMME D'OPERATIONS NUMERO 9
PROGRAMME D'OPERATIONS INTEGRE POLYVALENT
RELATIF AUX RESSOURCES EN TERRE ET EN EAU

ORIENTATIONS

9.1 Les orientations du présent programme d'opérations ont été fixées par le Conseil du FEM dans la Stratégie opérationnelle. Elles ne proviennent pas d'une convention unique, comme c'est le cas pour les autres domaines d'intervention du FEM, mais un ensemble complexe de conventions et de programmes d'action peuvent constituer un point de départ pour la collaboration entre pays. Les programmes d'opérations dans le domaine d'intervention des eaux internationales constituent un cadre de planification pour la conception, la mise en oeuvre et la coordination de différentes séries de projets du FEM propres à engendrer des avantages particuliers pour l'environnement mondial dans le domaine des eaux internationales. Dans le cadre de différents programmes d'opérations, l'accent est mis sur divers types d'interventions et sur certaines sortes de projets qui peuvent déboucher sur la mise en oeuvre d'approches plus exhaustives en vue de restaurer et de protéger le milieu des eaux internationales.

9.2 Le programme d'opérations polyvalent relatif aux ressources en terres et en eau est de plus vaste portée que le programme d'opérations relatif aux masses d'eau. Les projets visent toujours à induire des changements dans les politiques et les activités sectorielles ainsi qu'à gagner la participation des donateurs et des programmes ordinaires des agents d'exécution. Cependant, les projets du présent programme d'opérations sont axés sur des approches intégrées visant à améliorer les pratiques de gestion des ressources en terres et en eau à l'échelle de toute une zone. L'objectif est d'aider des groupes de pays à utiliser toute la gamme des mesures techniques, économiques, financières, réglementaires et institutionnelles nécessaires pour mettre en oeuvre des stratégies de développement durable relatives aux eaux internationales et à leurs bassins hydrographiques. Ces projets produisent souvent des avantages mondiaux dans d'autres domaines d'intervention du FEM et le problème omniprésent de la dégradation des sols est un élément important. Vu la largeur de ce champ d'intervention et le fait que les considérations liées à la diversité biologique font souvent partie des objectifs des projets, les interventions plus volontaristes, visant à assurer la protection des eaux internationales dont la diversité biologique est importante, sont communes. En outre, les projets portant sur les liens entre les zones côtières, les océans, les changements climatiques et les eaux internationales peuvent aussi procurer des avantages polyvalents. Le présent programme d'opérations met l'accent sur la prévention des atteintes aux eaux menacées, tandis que le programme d'opérations relatif aux masses d'eau insiste davantage sur les actions correctrices visant à régénérer les systèmes dégradés.

OBJECTIFS DU PROGRAMME

9.3 L'objectif à long terme du présent programme est de procurer des avantages pour l'environnement mondial en mettant en oeuvre des projets relatifs aux eaux internationales qui intègrent l'utilisation de stratégies rationnelles de gestion des ressources en eau et en terres à la suite de changements dans les politiques et les activités sectorielles visant à promouvoir un développement durable.

9.4 Les objectifs à court terme du présent programme sont les suivants :

- a) entreprendre une série de projets relatifs aux eaux internationales dans plusieurs régions de développement, qui s'attaquent aux questions interdisciplinaires posées par la dégradation des sols et mettent un accent particulier sur l'Afrique ;
- b) évaluer l'utilité du concept de programme d'action stratégique pour les projets polyvalents relatifs aux eaux internationales dans les domaines suivants : collaboration entre les agents d'exécution et les pays, participation des programmes ordinaires des agents d'exécution et des donateurs, cadre pour le suivi et l'évaluation ;
- c) tirer des enseignements des expériences de mécanismes fonctionnels visant à améliorer la participation des populations locales, des ONG, des parties prenantes et la participation interministérielle à la planification, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des projets dans le cadre du présent programme d'opérations, en particulier dans le contexte des besoins particuliers des petits États insulaires en développement ;
- d) élaborer des projets dans deux ou trois zones où les eaux marines sont menacées, en étroite coopération avec les programmes d'opérations dans les domaines d'intervention relatifs aux changements climatiques et à la diversité biologique et en tenant compte de la priorité accordée aux zones côtières et marines par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique.

CHAMP D'APPLICATION

9.5 Alors que le programme d'opérations relatif aux masses d'eau met l'accent sur l'état écologique des masses d'eau transfrontières et sur les mesures normatives précises nécessaires pour faire face aux problèmes transfrontières prioritaires, le programme d'opérations n° 9 met l'accent sur des interventions à l'échelle de toute une zone, qui comportent en général la gestion intégrée des ressources en terres et en eau. Comme dans le cas du programme d'opérations n° 8, les projets qui font partie de ce programme d'opérations ont souvent un caractère multinational mais, dans le cas présent, ils sont fréquemment axés sur les mesures préventives et

non sur les mesures correctrices à forte intensité de capital. En outre, les avantages pour l'environnement mondial procurés dans les zones polyvalentes sont souvent associés aux projets du présent programme. En conséquence, il est important d'assurer une coopération étroite entre le programme d'opérations n° 1 (écosystèmes des zones arides et semi-arides) et le programme d'opérations n° 2 (zones côtières et marines et terres humides). Les interactions entre les océans et le climat se reflètent fréquemment dans les caractéristiques physiques, chimiques et biologiques des systèmes marins. Les pays coopérants qui souhaitent veiller à la protection durable des ressources de leurs zones côtières veulent souvent étudier les liens existant avec le climat dans le cadre de leur projet relatif aux écosystèmes marins.

9.6 Les projets du présent programme d'opérations, qui comprennent des éléments consacrés aux questions interdisciplinaires posées par la dégradation des terres et à la situation et aux besoins particuliers des petits États insulaires en développement, donnent souvent lieu à l'étude des changements sectoriels nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable ainsi que du type de mesures à prendre pour que la capacité de charge de la masse d'eau ne soit pas dépassée. Étant donné ces considérations et le fait que les interventions intéressent des zones entières, le concours des populations locales et la participation des parties prenantes revêtent une importance particulière dans le présent programme d'opérations. En outre, les projets comportent souvent des processus qui sensibilisent les responsables sectoriels (hydrauliciens, autorités dans le secteur agricole, organisations de développement du tourisme, etc.) à la protection de la diversité biologique ou aux changements climatiques, afin que les politiques et activités sectorielles soient modifiées dans le sens de la viabilité et de la protection des écosystèmes aquatiques et marins.

9.7 Comme dans le cas du programme d'opérations relatif aux masses d'eau, le processus d'élaboration d'un programme stratégique d'action peut aider à déterminer les priorités entre les pays, à établir les interventions de base et additionnelles correspondant aux priorités et à mobiliser d'autres formes d'assistance. Les projets intéressant un seul pays peuvent se justifier si la diversité biologique de l'habitat est de classe mondiale et justifie un traitement prioritaire, et il peut être utile, dans le cadre de l'élaboration des projets, de formuler l'équivalent d'un programme d'action stratégique.

RESULTATS ATTENDUS

9.8 Comme c'est le cas pour le programme d'opérations relatif aux masses d'eau, les projets relatifs aux eaux internationales du programme d'opérations n° 9 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. Du fait que la dégradation des terres qui porte atteinte aux ressources en eau d'un pays se produit souvent en amont dans un autre pays, il convient d'encourager les pays partageant des frontières communes à prendre l'engagement politique de travailler

conjointement, d'établir les priorités objectives et de prendre des engagements communs concernant les interventions. Les processus de collaboration sont facilités par la formulation d'un programme d'action stratégique. 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 prioritaires.

9.9 Le FEM peut jouer un rôle de catalyseur pour introduire des pratiques améliorées de gestion des ressources en terres et en eau à l'échelle d'une zone. Cependant, la complexité et la portée de ces questions font que le FEM ne constitue qu'une petite partie de l'effort nécessaire, qui doit avoir un caractère multinational et résulter de l'action de multiples parties prenantes. La participation active des donateurs et l'examen systématique dans le cadre des programmes ordinaires des agents d'exécution sont aussi prévus. Comme dans le cas du programme d'opérations relatif aux masses d'eau, la mise en place ou le renforcement d'arrangements institutionnels multinationaux est souvent une mesure bonne à soutenir et les pays devraient veiller à la viabilité financière de ces arrangements afin de pouvoir obtenir les résultats attendus. Cela peut prendre des années après l'achèvement du projet du FEM.

9.10 Les résultats attendus du présent programme comprennent la réduction des atteintes au milieu des eaux internationales dans certaines zones des cinq régions de développement une fois que les pays auront changé leurs politiques sectorielles respectives, effectué des investissements critiques, élaboré les programmes nécessaires et commencé à travailler conjointement à la mise en oeuvre de mesures de protection des ressources en terres et en eau. La réalisation des objectifs énumérés plus haut peut être considérée comme un résultat escompté de la programmation des projets dans le cadre du présent programme d'opérations, de même que l'augmentation des avantages pour l'environnement mondial dans plusieurs domaines d'intervention. Étant donné que le FEM est dans une phase d'apprentissage actif dans ce domaine d'intervention, on prévoira des bilans périodiques et des analyses des enseignements tirés.

9.11 Les hypothèses clés sont les suivantes :

- a) à terme, toute la gamme des mesures techniques, économiques, financières, réglementaires et institutionnelles nécessaires pour protéger le milieu des eaux internationales seront prises par les pays coopérants en vue d'accompagner l'assistance au développement mobilisée par les programmes ordinaires des agents d'exécution, le cofinancement international des investissements et les interventions du secteur privé ;
- b) les pays participants et les pays donateurs auront engagé des fonds pour financer les interventions de base nécessaires et certaines interventions additionnelles ; et
- c) les pays auront mis en pratique les enseignements tirés.

RESULTATS DU PROGRAMME

9.12 Les résultats du présent programme comprennent un nombre représentatif de projets relatifs aux eaux internationales dans le cadre d'une composante axée sur la dégradation des terres, une composante concernant les petits États insulaires en développement et une composante polyvalente. Différentes considérations, éléments et interventions peuvent caractériser les projets correspondant à ces différentes situations, ce qui nécessite trois composantes distinctes pour la programmation, afin d'assurer une bonne répartition et de générer des avantages pour l'environnement mondial dans différents domaines d'intervention.

9.13 Les résultats des différents projets concernant les eaux internationales sont les suivants :

- a) une analyse environnementale transfrontière identifiant les problèmes environnementaux multinationaux prioritaires ;
- b) un programme d'action stratégique composé des interventions de base et des interventions additionnelles attendues, nécessaires pour mettre en application une approche intégrée de la gestion des ressources en terres et en eau ;
- 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 et que les populations locales participent au projet ;
- e) la mise en oeuvre de mesures concernant la gestion intégrée des ressources en terres et en eau entraînant des surcoûts et de nature à générer des avantages environnementaux à l'échelle mondiale dans plusieurs domaines d'intervention ; et
- f) la formulation d'indicateurs 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).

9.14 Les hypothèses clés sont les suivantes :

- a) les agents d'exécution coopéreront les uns avec les autres et avec les pays participants compte tenu de leurs avantages comparatifs ;

- b) les obstacles à l'adoption des approches intégrées en matière de gestion des ressources en terres et en eau peuvent être surmontés dans le cadre des projets ou avec l'assistance de programmes ordinaires des agents d'exécution.

TYPES D'ACTIVITES

9.15 Le présent programme d'opérations s'appuie sur la coopération entre les agents d'exécution dans le cadre de projets particuliers, ainsi que sur l'engagement résolu de chaque agent d'exécution d'axer ses programmes ordinaires d'assistance au développement sur la zone du projet relatif aux eaux internationales conjointement avec le FEM. Ces engagements pris par les agents d'exécution à l'égard d'interventions (y compris les programmes ordinaires des agents d'exécution, tels que le renforcement des capacités et les prêts) et les engagements pris par les différents pays à l'égard d'interventions particulières, de base et additionnelles, sont souvent énoncés expressément dans les programmes d'action stratégique élaborés avec l'assistance du FEM. Différents types d'activité caractérisent chaque composante du programme d'opérations n° 9, comme on le voit ci-après :

Composante relative à la dégradation des terres

9.16 Il existe un lien particulier entre la dégradation des terres dans les zones arides et la gestion des ressources en eau de surface et souterraines dans les bassins hydrographiques transfrontières. La régénération des bassins versants dégradés, l'adoption de systèmes viables d'utilisation des sols et l'intégration de la gestion des ressources en eau et des pratiques d'aménagement des terres sont des priorités pour les bassins transfrontières et les zones arides multinationales importantes du point de vue écologique. On cherchera des possibilités de générer des avantages pour l'environnement mondial dans d'autres domaines d'intervention, tels que les changements climatiques et la diversité biologique ; les mesures de gestion rationnelle des ressources en eau et les initiatives de restauration du couvert végétal sont des éléments importants des projets relatifs aux eaux internationales axés sur cette question interdisciplinaire.

9.17 L'amélioration de la gestion des bassins versants, les méthodes d'utilisation durable et de conservation des sols, ainsi que des politiques sectorielles rationnelles sur les plans du développement et de l'économie, sont essentiels pour résoudre les problèmes environnementaux transfrontières liés à l'eau qui sont en rapport avec la dégradation des sols. Surtout dans les régions arides, la dégradation des sols peut être due aux changements climatiques et aux fluctuations des régimes des cours d'eau et à la surexploitation des ressources en eau dans le cadre d'activités sectorielles telles que l'agriculture. Elle peut aussi se traduire par une dégradation des nappes d'eau souterraines, parfois avec des incidences transfrontières. L'octroi d'un appui pour l'élaboration par les pays riverains de stratégies de gestion des ressources en eau dans un bassin aride transfrontière est une caractéristique commune à ces projets qui visent à servir de base à l'harmonisation des utilisations sectorielles de l'eau dans les pays du bassin afin qu'elles soient écologiquement rationnelles. Cela nécessite souvent que les

pays s'engagent à réduire les prélèvements d'eau dans les bassins arides afin qu'une eau de qualité et en quantité suffisantes soit disponible pour préserver le milieu et la diversité écologique des eaux internationales.

9.18 On encourage la formulation de programmes d'action stratégique, qui jettent les bases des projets ultérieurs de cette composante. Les stratégies de gestion des ressources en eau font partie intégrante de ces programmes d'action stratégique, car les processus nécessitent des engagements multinationaux concernant l'utilisation écologiquement durable de l'eau dans ces bassins arides. On recherche des projets dans le monde entier. Dans un premier temps, cependant, on mettra particulièrement l'accent sur l'Afrique et sur la coopération étroite avec le programme d'opérations du FEM relatif aux écosystèmes arides et semi-arides.

Composante relative aux petits États insulaires en développement

9.19 Du fait de leur situation et besoins particuliers, les petits États insulaires en développement ont besoin d'approches plus intégrées de la gestion améliorée des ressources en terres et en eau afin de faire face aux menaces qui pèsent sur leurs ressources en eau. En particulier, les projets de cette composante mettent l'accent sur la gestion intégrée des bassins d'eau douce et des zones côtières, considérée comme un élément clé pour l'avenir écologique de ces États insulaires. Comme cela a été noté dans la stratégie opérationnelle du FEM, les activités ciblent habituellement six grands problèmes communs aux petits États insulaires en développement : la gestion des zones côtières et la diversité biologique, la gestion durable des ressources halieutiques régionales, le développement du tourisme, la protection des sources d'approvisionnement en eau, les sources de pollution telluriques et marines, et la vulnérabilité aux changements climatiques. Des groupes régionaux de petits États insulaires en développement partagent souvent certaines ressources marines et rencontrent des problèmes environnementaux communs ayant trait à l'eau (par exemple, l'intrusion d'eau salée dans les réserves d'eau souterraines du fait de la montée du niveau des océans) ou aux ressources halieutiques (épuisées par les flottilles étrangères), auxquels il est possible remédier, par l'entremise du FEM, en modifiant les activités sectorielles dans chaque État insulaire concerné en vue d'atteindre les objectifs de développement durable. Les questions transfrontières nécessitent la coopération internationale entre États insulaires souverains ainsi qu'entre les nombreuses îles qui composent différents États, lorsqu'ils prennent des mesures en vue de protéger leurs ressources en eau.

9.20 Le FEM facilite l'analyse des problèmes environnementaux et l'établissement de priorités précises concernant les modifications à apporter aux politiques et activités sectorielles dans certaines îles. Il aide aussi à renforcer les approches régionales de la gestion conjointe et à mobiliser les investissements nécessaires. Des processus analogues à la formulation de programmes d'action stratégique peuvent convenir aux groupements régionaux de petits États insulaires en développement. Il existe manifestement des liens étroits avec les domaines d'intervention relatifs à la diversité biologique et aux changements climatiques.

Composante polyvalente

9.21 Les projets polyvalents peuvent multiplier les avantages des interventions du FEM pour l'environnement mondial. Ainsi, les initiatives de régénération et de protection des terres humides peuvent procurer des avantages à la fois pour la protection de la diversité biologique et pour la qualité de l'eau. Il existe des liens entre la protection de la diversité biologique et la fixation du carbone, qui jouent des rôles importants dans la régénération des bassins transfrontières dégradés. Dans les zones où la situation est préoccupante pour la diversité biologique mondiale, en particulier les terres humides de caractère unique, les zones côtières et les récifs coralliens, il peut être judicieux d'entreprendre des projets polyvalents pour faire reculer les menaces actuelles et futures et corriger ou éviter les atteintes à l'environnement. Si la plus grande partie de l'écosystème exceptionnel se trouve dans un pays, il convient d'élaborer un projet pour ce seul pays, projet qui sera axé sur les changements à apporter aux politiques et activités sectorielles pour assurer un développement durable. De même, des projets mixtes relatifs aux eaux internationales et à la diversité biologique concernant certaines espèces aquatiques/marines transfrontières menacées peuvent s'inscrire dans cette composante.

9.22 Il existe aussi différents liens avec le domaine d'intervention relatif aux changements climatiques. Dans le cadre d'un projet concernant les eaux internationales, on peut utiliser des techniques novatrices, des systèmes d'information et des modèles de simulation en vue d'établir des outils de prévision qui aideront à améliorer la gestion de l'environnement. Certaines activités additionnelles, incorporant les évolutions possibles des scénarios climatiques à ces outils prévisionnels, peuvent représenter une valeur ajoutée importante pour les pays dans la gestion des zones côtières. Des interventions sectorielles basées sur le projet relatif aux eaux internationales peuvent alors engendrer des avantages dans plusieurs domaines d'intervention.

COORDINATION ENTRE LES AGENTS D'EXECUTION ET PARTICIPATION DU PUBLIC

9.23 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.

9.24 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

9.25 Compte tenu des liens potentiels entre les domaines d'intervention, une programmation judicieuse du FEM peut avoir un effet synergique sur les avantages pour l'environnement mondial. En conséquence, le montant des ressources nécessaires au présent programme d'opérations pour la période triennale considérée dépassera celui des autres programmes d'opérations (90-105 millions de dollars) relatifs aux eaux internationales