



Fonds pour l'environnement mondial

20 avril 2000

**PROGRAMME D'OPÉRATIONS N° 12
GESTION INTÉGRÉE DES ÉCOSYSTÈMES**

INTRODUCTION

1. Les systèmes écologiques ou écosystèmes sont responsables des fonctions de l'environnement qui perpétuent la vie, telles que les cycles mondiaux de l'eau, de l'azote et du carbone. Les biens et services naturels qu'ils fournissent, tels que l'eau, la nourriture et les médicaments, les rendent indispensables à la survie de l'être humain. Pourtant, l'interaction de l'homme avec l'environnement peut avoir des conséquences profondes sur les processus biologiques, chimiques et physiques indispensables au maintien de la structure et des fonctions des écosystèmes (tant naturels que créés par l'homme).
2. Dans le monde entier, les écosystèmes subissent de plus en plus d'agressions dues à l'homme, comme la surexploitation des forêts, le défrichement à des fins agricoles, le développement des infrastructures, la combustion de matières fossiles, la combustion de la biomasse qui se traduit par un appauvrissement de la diversité biologique, la dégradation des sols, le dérèglement des régimes hydrologiques, la dégradation de la qualité de l'eau et l'accroissement de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Ces agressions ont de profondes répercussions sur la santé et le bien-être comme sur le développement économique.
3. Jusqu'à maintenant, on s'est toujours efforcé de faire face à cette situation et de relever les défis qu'elle pose en intervenant uniquement dans le secteur considéré, une formule qui s'est traduite par un manque de cohérence. Cette approche ne permet pas d'obtenir les meilleurs résultats, car elle conduit à ignorer ou à fragiliser les synergies et les interactions tant entre les systèmes naturels qu'entre ces systèmes et les êtres humains. Aussi est-il urgent d'appliquer un mode de gestion basé sur une approche globale et intersectorielle. Très utile, la gestion intégrée des écosystèmes est l'un d'entre eux.
4. L'expérience acquise lors des programmes de gestion des ressources naturelles et des autres activités menées partout dans le monde donne des indications très précieuses pour une gestion intégrée des écosystèmes qui permettrait de tirer le meilleur parti des bienfaits écologiques, économiques et sociaux des activités visant à préserver ou rétablir la structure et la fonction des écosystèmes. De ces enseignements, il ressort, d'abord, qu'il ne faut peut-être pas se limiter à un type d'habitat, un périmètre de protection ou une circonscription administrative ou politique unique pour couvrir l'ensemble d'un écosystème. Ensuite, la satisfaction des besoins de l'homme entraînant très souvent la modification des écosystèmes, les objectifs des programmes de gestion des ressources naturelles devront tenir compte des facteurs économiques et sociaux. Enfin, les écosystèmes formant un milieu dynamique, les plans de gestion doivent être suffisamment souples pour qu'il soit possible d'adapter les stratégies en fonction de l'évolution de la situation.
5. Le Programme d'opérations du FEM n° 12, *Gestion intégrée des écosystèmes*, qui s'inscrit dans une optique de développement durable, fournit le cadre complet d'une gestion intersectorielle et non limitée à des circonscriptions politiques ou administratives. Il favorise une approche intersectorielle et participative de la planification et de la mise en œuvre d'une gestion des ressources naturelles à l'échelle d'un écosystème. Il facilite également la hiérarchisation et la programmation stratégique des

réformes, des investissements et des autres interventions nécessaires.

6. Ce programme d'opérations ne vise pas à organiser la gestion des ressources naturelles dans le cadre d'un seul domaine d'activité du FEM, mais à tirer parti des synergies existant entre trois de ses domaines (diversité biologique, changements climatiques et eaux internationales) et la dégradation des sols pour optimiser les bienfaits possibles. Il répond à un souci grandissant des pays de prendre globalement en compte les multiples objectifs fixés par les conventions et de les aborder en fonction de leurs priorités nationales. Il s'appuie sur les autres programmes d'opérations du FEM et vient les compléter, permettant de s'attaquer à des questions liées à la préservation et à l'utilisation durable de la biodiversité, à la dégradation des sols, à la gestion des masses d'eau et/ou à la stabilisation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, par une approche-programme inscrite dans le cadre d'un développement durable¹.

¹ Les programmes d'opérations du FEM sont les suivants : Écosystèmes arides et semi-arides ; Écosystèmes côtiers, marins et dulcicoles ; Écosystèmes montagneux ; Suppression des obstacles aux économies d'énergie et à l'amélioration du rendement énergétique ; Promotion de l'adoption d'une source d'énergie renouvelable par la suppression des obstacles existants et la réduction des coûts d'application ; Réduction des coûts à long terme des technologies énergétiques émettant peu de gaz à effet de serre ; Programme lié aux formations aquatiques ; Programme intersectoriel de gestion intégrée des terres et de l'eau ; Programmes sur les polluants ; Promotion de modes de transport écologiquement viables.

DIRECTIVES AU TITRE DES CONVENTIONS

7. Comme on l'a vu plus haut, la gestion intégrée des écosystèmes permet d'aborder de façon globale et intersectorielle beaucoup des objectifs des conventions mondiales sur l'environnement, et engendre de multiples bienfaits. Cette approche s'inscrit dans le droit fil des trois grandes conventions de Rio sur l'environnement et le développement.

8. Lors de la deuxième réunion des parties à la Convention sur la diversité biologique, les participants « [ont réaffirmé] que la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et de ses éléments constitutifs devraient être envisagées globalement, en tenant compte des trois niveaux de la diversité biologique et en prenant pleinement en considération les facteurs socio-économiques et culturels. Toutefois, les mesures à prendre dans le cadre de la Convention doivent privilégier les écosystèmes »².

9. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques souligne aussi l'importance des facteurs économiques et sociaux, et insiste notamment sur la nécessité d'adopter des politiques et des mesures pour s'attaquer aux problèmes liés aux sources, puits et réservoirs de gaz à effet de serre en tenant compte des différents contextes socio-économiques³.

10. Enfin, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification indique que les mesures visant à combattre la désertification (ou la dégradation des sols dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches) doivent être prises dans le cadre d'une approche intégrée susceptible de contribuer au développement durable⁴.

OBJECTIFS DU PROGRAMME

11. Ce programme d'opérations a pour objet d'encourager un large recours à des mesures globales de gestion des écosystèmes aux objectifs à la fois écologiques, économiques et sociaux et aux effets positifs multiples et intersectoriels sur le plan local, national et mondial. Ces bienfaits doivent recouvrir au moins deux des aspects suivants⁵ :

- a) Préservation et utilisation durable de la biodiversité, et partage équitable des fruits de cette utilisation ;
- b) Réduction des émissions nettes et accroissement du stockage des gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres et aquatiques ;

² Convention sur la diversité biologique, décision II/8.

³ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, article 4, paragraphe 3.

⁴ Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, article 2, paragraphe 1.

⁵ Les projets aux effets positifs pour un seul de ces aspects doivent être réalisés dans le cadre des programmes d'opérations dans les domaines de la diversité biologique, des eaux internationales ou des changements climatiques, selon le cas.

- c) Conservation et utilisation durable des formations aquatiques telles que bassins versants, bassins fluviaux et zones côtières ; et
- d) Prévention de la pollution des écosystèmes terrestres et aquatiques d'importance mondiale.

12. Conformément au principe du surcoût et compte tenu de l'approche-programme large de ce programme d'opérations, l'aide du FEM, qui financera tout particulièrement les actions à l'appui des effets positifs qu'une intervention peut avoir au niveau mondial, met l'accent sur le cofinancement et le partage des coûts.

RESULTATS ATTENDUS

Les activités financées par le FEM devraient permettre d'obtenir les résultats suivants dans trois domaines :

- a) **Création d'un environnement favorable** : Les politiques, les règlements et le régime d'incitation nécessaires à une gestion intégrée des écosystèmes sont adoptés ;
- b) **Renforcement institutionnel** : Un soutien logistique et des actions de formation permettent de rendre les institutions mieux à même d'appliquer une gestion intégrée des écosystèmes ;
- c) **Investissements** : On réalise des projets s'articulant sur une gestion intégrée des écosystèmes et sur des partenariats avec les différents intervenants pour s'attaquer, dans une perspective de développement durable, à des questions liées à la protection de l'environnement à l'échelle locale/nationale et mondiale.

ACTIVITES OUVRANT DROIT A FINANCEMENT DU FEM

13. Le FEM facilitera le passage durable d'une gestion traditionnelle à une gestion intégrée des écosystèmes en finançant, selon le principe du surcoût convenu, l'assistance technique, les investissements, les services financiers et les recherches ciblées nécessaires pour lever les obstacles à l'adoption de cette approche globale.

Ces obstacles sont les suivants :

- a) manque de données écologiques, économiques et sociales récentes ou exhaustives, y compris celles propres aux savoirs traditionnels, pour étayer des plans de gestion intégrée et intersectorielle ;
- b) absence de cadre d'intervention et d'incitation favorable, et notamment incapacité à internaliser les coûts des modes de gestion non viables par le jeu des mécanismes du

marché ;

- c) absence de politiques favorisant une anthropisation adéquate, surtout dans les zones écologiquement fragiles ou vulnérables ;
- d) capacités humaines insuffisantes pour mettre au point et appliquer une approche intégrée de la gestion des écosystèmes ;
- e) manque de mécanismes institutionnels facilitant un mode de gestion intégrée et intersectorielle au moyen, par exemple, d'un transfert de ressources entre les bénéficiaires des fonctions assurées par les écosystèmes et ceux qui aident à les préserver ; et
- f) manque d'instruments financiers pour couvrir l'investissement initial et les coûts de transaction relatifs à l'adoption d'une gestion intégrée des écosystèmes et pour réduire au minimum les risques qui sont ou paraissent liés, en particulier, aux approches et technologies innovantes.

Les activités habituellement menées par le FEM dans la perspective d'un développement durable peuvent être les suivantes :

Assistance technique :

- a) études écologiques, économiques et sociologiques pour recueillir les données, y compris celles propres aux savoirs traditionnels, qui permettront d'étayer la préparation et la mise en œuvre de plans de gestion intégrée des écosystèmes ;
- b) mise en place ou modification des politiques, des règlements, du régime d'incitation et des marchés nécessaires à une gestion intégrée des écosystèmes, notamment en ce qui concerne les zones d'habitation dans les régions fragiles ou vulnérables ;
- c) renforcement des ressources humaines au service de la gestion intégrée des écosystèmes ;
- d) mise en place de mécanismes de règlement des différends entre les utilisateurs des ressources et les autres intervenants ; et
- e) mise en place de partenariats entre le secteur public, la population et le secteur privé pour la préparation et l'application de plans de gestion intégrée des écosystèmes.

Investissements :

- a) régénération et/ou gestion améliorée des terrains de parcours pastoral pour rétablir la

végétation d'origine et améliorer la gestion de l'eau ;

- b) régénération et/ou gestion améliorée d'un bassin hydrographique boisé ou d'une forêt alluviale au moyen, par exemple, d'un aménagement forestier durable aux effets positifs multiples (amélioration de la conservation de l'eau et des sols, préservation de la biodiversité aquatique, lutte contre les inondations, minimisation de l'alluvionnement des formations aquatiques d'importance mondiale, réduction des émissions nettes ou amélioration du stockage des gaz à effet de serre, etc.) ;
- c) gestion intégrée des écosystèmes côtiers et marins pour améliorer l'aménagement du littoral et protéger des habitats d'importance mondiale de la dégradation ; et
- d) adoption de mesures de lutte contre les sources ponctuelles et diffuses de rejets polluants pour prévenir la dégradation des habitats d'importance mondiale et réduire au minimum les risques pour la santé.

Recherches ciblées :

- a) mise au point de systèmes de gestion intégrée des ressources naturelles pour faire face aux modes d'utilisation des ressources, en fonction du degré d'agression par l'homme, et à leurs effets sur la structure et la fonction des écosystèmes ; et
- b) mise au point de formes innovantes, économiques et efficaces de gestion intégrée des ressources naturelles dans différents écosystèmes.

Activités n'ouvrant par droit à financement du FEM

- a) Le FEM ne financera pas d'activités pouvant inciter à des comportements allant à l'encontre d'une gestion intégrée des écosystèmes ou pouvant avoir des impacts sociaux ou environnementaux négatifs. Il s'agit par exemple des activités suivantes :
- b) exploitation forestière à des fins commerciales des forêts primaires ;
- c) transformation de paysages naturels en plantations forestières ou affectation de ces zones à d'autres monocultures⁶ ;
- d) introduction d'espèces étrangères ; et
- e) adoption de systèmes agricoles ayant pour effet de déplacer des populations vers des terres de faible rendement.

⁶ Les paysages naturels s'entendent des zones dans lesquelles la structure et les fonctions des écosystèmes sont peu modifiées par l'homme.

Modalités de financement

14. Le FEM allouera des ressources selon le principe du surcoût pour stimuler l'émergence de formules de financement innovantes à l'appui d'actions dans les domaines de l'information, du service-conseil et du renforcement des capacités et également à l'appui de projets. Ces financements pourraient revêtir les formes suivantes :

- a) financement à titre gracieux de fonds fiduciaires non commerciaux pour contribuer aux frais de fonctionnement résultant d'une gestion intégrée des écosystèmes ou pour réduire les taux d'intérêt des prêts classiques finançant des investissements initiaux privés dans ce domaine. En outre, les activités à conduire seront financées à l'aide de dons si leur coût a peu de chances d'être recouvré par un accroissement des revenus⁷ ;
- b) octroi de dons conditionnels pour répondre à l'accroissement du risque lié à la performance des investissements dans la gestion intégrée d'écosystèmes productifs⁸. Des financements sous une forme autre que des dons seront examinés pour les opérations commerciales et quasi commerciales permettant d'envisager un recouvrement du surcoût initial par un accroissement à terme des revenus ;
- c) pouvoir d'engagement à l'appui de garanties partielles des risques ou de programmes d'assurance pour tenir compte du surcoût que pourrait impliquer le passage à un autre système ou pour donner un meilleur accès au capital-risque pour les investissements dans la gestion intégrée ; et
- d) l'interaction des programmes d'opérations devant avoir de multiples effets positifs sur le plan national comme mondial, le FEM cherchera à partager équitablement les risques et les coûts en mobilisant diverses sources de financement classique.

SUIVI ET EVALUATION

15. Les activités financées dans le cadre du Programme d'opérations n° 12 seront assorties d'indicateurs vérifiables pour aider à évaluer les progrès réalisés et pour apprécier dans quelle mesure les résultats prévus sont atteints et acquis, notamment en ce qui concerne les effets positifs sur l'environnement à l'échelle mondiale. Les données de référence pour ces indicateurs seront établies pendant la première année d'exécution des activités.

⁷ Ces financements à titre gracieux s'appliquent notamment à l'assistance technique et aux recherches ciblées dans le cas d'entités publiques ou d'entités privées à but non lucratif.

⁸ Les dons conditionnels sont des prêts participatifs sans intérêt dont le remboursement total ou partiel est lié à la performance de l'investissement.

Réutilisation des acquis

16. Les interventions financées par le FEM comprendront des activités visant à décrire et diffuser les acquis pour faciliter leur réutilisation. En outre, des études thématiques seront réalisées pour décrire et diffuser les grands enseignements tirés de l'action menée et les méthodes ayant donné de bons résultats, afin de pouvoir les réutiliser plus facilement.

MECANISMES DE COOPERATION ET PARTENARIATS STRATEGIQUES

17. Le FEM cherchera à créer des partenariats stratégiques avec les entités publiques et privées intéressées, dont les ONG, pour assurer le cofinancement à long terme d'interventions s'inscrivant dans la durée. En règle générale, ces partenariats contribueront aussi à la réalisation d'objectifs de développement plus larges, comme les aspects prioritaires des plans nationaux, des stratégies sectorielles et des programmes. Conformément aux dispositions applicables de l'Instrument du FEM, le Fonds pourra créer des partenariats avec des entités locales, régionales, nationales, internationales et bilatérales, publiques comme privées.

PARTICIPATION DU PUBLIC

18. La participation du public à la conception et à l'exécution des projets financés par le FEM est l'un des principes fondamentaux approuvés par le Conseil en 1996. Ce principe, qui suppose l'information, la consultation et la participation des parties prenantes, guidera la conception et l'exécution des activités dans le cadre de ce programme opérationnel. Pendant le déroulement du programme, des mécanismes seront mis en place pour faciliter la participation des différents acteurs à la conception, à l'exécution et au suivi des activités.

Affectation des ressources du FEM

19. Les ressources du FEM seront utilisées selon le principe du surcoût pour assurer le cofinancement, le partage des coûts, etc., des activités proposées dans le cadre du Programme d'opérations n° 12. On estime que les besoins de financement annuels s'établiront à environ 200 millions de dollars en 2010, alors qu'on aura acquis une plus grande expérience de la préparation et de l'exécution des activités.