



## Secrétariat du Programme régional océanien de l'environnement

### VINGT ET UNIÈME CONFÉRENCE DU PROE

Madang (Papouasie-Nouvelle-Guinée)

6 – 10 septembre 2010

#### Point 9.2.4 de l'ordre du jour : FEM – progrès et enjeux dans le Pacifique

##### Objet du document

1. Faire le point sur l'accès aux ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) par les petits États insulaires en développement du Pacifique, les progrès réalisés dans le cadre de l'Alliance FEM-Pacifique pour un avenir viable, et les possibilités d'investissement dans l'environnement offertes par le FEM-5.
2. Promouvoir l'idée de confier au PROE un rôle de coordination plus actif en lui permettant d'accueillir la cellule de coordination du suivi et de l'évaluation de l'Alliance FEM-Pacifique, et de maintenir le poste de Conseiller chargé de l'assistance du FEM.

##### Contexte général

3. Les petits États insulaires océaniques et la région des îles du Pacifique ont fait des progrès non négligeables au cours de la récente période grâce au cadre régional qui facilite l'accès des pays insulaires océaniques aux ressources du FEM. Les montants d'aide approuvés ou soumis à l'approbation du FEM depuis quatre ans ont atteint plus de 100 millions de dollars É.-U. À titre de comparaison, au cours des quinze années qui ont suivi la création du FEM, en 1991, les petits États insulaires océaniques n'ont reçu au total que 86 millions de dollars, soit beaucoup moins que ce qu'ils avaient besoin d'investir dans l'environnement de la région.
4. La 20<sup>e</sup> Conférence du PROE a pris acte des progrès accomplis dans le renforcement de la coordination des activités du FEM dans la région et confirmé son appui à la conclusion d'un accord, par les points focaux du FEM pour les petits États insulaires océaniques, en vertu duquel les services de coordination des activités de l'Alliance FEM-Pacifique, chargés notamment du suivi, de l'évaluation et des communications, seraient installés dans les locaux du PROE. Depuis cette conférence, le financement du poste de Conseiller chargé de l'assistance du FEM au sein du PROE a été prolongé jusqu'en mars 2011 grâce à des fonds supplémentaires accordés par l'Australie. À l'heure actuelle, aucun financement n'est disponible pour ce poste au-delà de mars 2011.

##### *Alliance FEM-Pacifique pour un avenir viable*

5. Le programme-cadre de l'Alliance FEM-Pacifique a été approuvé par le Conseil du FEM en avril 2008 et doté d'un financement total indicatif de 98 837 920 \$. Le nombre initial de 24 projets a été porté à 28 par la division de deux projets multinationaux en projets nationaux. La division d'un autre projet multinational augmentera encore le nombre total de projets. Par ailleurs, même si le financement total officiel n'a pas été modifié, certains projets — par exemple, mise en œuvre des programmes d'action nationaux pour l'adaptation (PANA) — ont bénéficié par la suite de ressources supplémentaires du FEM, ce qui a porté à plus de 100 millions de dollars la somme totale consacrée au programme.

6. Au moment d'écrire ces lignes, la plupart des formulaires d'identification de projets étaient approuvés, sauf ceux portant sur des projets nationaux issus de la division du projet multinational régional de soutien aux énergies renouvelables et un autre portant sur la mise en œuvre d'un PANA. Un premier groupe sera constitué de projets d'envergure moyenne qui ne sont pas soumis à l'approbation du Conseil du FEM et qui n'ont besoin que de l'aval du directeur général du FEM. Le financement du projet de PANA provient du fonds destiné aux pays les moins avancés ; ce projet bénéficie en outre de ressources indicatives. Les financements correspondant aux formulaires d'identification à approuver au moment d'écrire ces lignes s'établissaient au total à 8,46 millions de dollars (voir le sommaire des projets ci-joint).

7. La préparation de plans détaillés est en voie d'être parachevée pour la moitié des projets environ. Ce travail est bien avancé dans certains cas, mais commence à peine dans d'autres. On utilise les subventions approuvées à cette fin par le FEM. D'autres projets — par exemple, le Projet océanien d'adaptation au changement climatique (PACC) et le projet de gestion intégrée des ressources hydriques (IWRM) ainsi qu'un certain nombre de projets de PANA — en sont déjà à diverses étapes de la mise en œuvre (voir le sommaire des projets ci-joint).

8. Tel que mentionné lors de la 20<sup>e</sup> Conférence du PROE, le programme-cadre approuvé de l'Alliance FEM-Pacifique a besoin d'une cellule de coordination du suivi et de l'évaluation. Les points focaux du FEM pour les petits États insulaires océaniques en développement sont convenus, lorsqu'ils se sont rencontrés aux Palaos, de l'utilité d'installer cette cellule dans les locaux du PROE. La Conférence a approuvé cet accord et les derniers détails concernant l'établissement de cette cellule de coordination sont en cours d'examen.

9. L'approche-programme régionale adoptée pour l'élaboration de l'Alliance FEM-Pacifique en vertu du FEM-4 a conduit à un certain nombre d'économies d'échelle grâce à la coordination et au partage des informations et des leçons tirées par les pays et organismes participants, contribuant ainsi positivement au processus de planification et encourageant les parties intéressées à déployer les efforts voulus pour respecter les délais impartis. D'autres économies de ce type seront envisageables au cours de la phase de mise en œuvre avec l'aide de la cellule de coordination du suivi et de l'évaluation.

#### *Leçons tirées de l'Alliance FEM-Pacifique*

10. Le travail d'élaboration du programme de l'Alliance FEM-Pacifique pour un avenir viable a procuré aux petits États insulaires océaniques, au Secrétariat du FEM, aux agents d'exécution, aux organisations du CORP, aux organismes donateurs et aux ONG internationales d'utiles retours d'expérience. Il a permis aux petits États insulaires océaniques d'obtenir assez tôt un aperçu du montant global d'aide qu'ils pourraient se partager, et facilité la planification, l'établissement des échéanciers et la coordination de projets axés sur les objectifs nationaux de développement durable. Dans les pays participants, il a favorisé une plus grande synergie entre les organismes et les secteurs, et une meilleure prise en compte des préoccupations partagées par tous. À l'échelle régionale, il a permis aux petits États insulaires de profiter de l'expérience du CORP et des agents d'exécution, et de forger un consensus régional.

11. L'affectation des ressources du FEM a été annoncée dès l'approbation du programme-cadre pour la période ultérieure au cycle FEM-4, donnant ainsi aux pays et aux agents d'exécution les outils nécessaires à la mobilisation des partenaires de financement et facilitant la planification de la contribution des pays par le biais des processus budgétaires nationaux. À l'échelle régionale, elle a encouragé la participation des pays, des organisations du CORP, des agents d'exécution et des autres partenaires à la mise sur pied des projets de qualité qui faisaient défaut par le passé.

12. Toutefois, le temps qu'il a fallu pour obtenir l'approbation du programme-cadre a retardé l'accès des pays aux ressources du FEM jusqu'à la seconde moitié du cycle FEM-4, ce qui a retardé ou fait dérailler certains des projets prévus. De plus, les changements apportés au FEM lui-même — par exemple, mise en œuvre du nouveau dispositif d'allocation des ressources (DAR) et au cycle des projets et adoption de dispositions visant à accroître le nombre d'agents d'exécution autorisés à participer — ont créé de l'incertitude et parfois même de la frustration.

13. La nécessité de faire progresser les projets à l'unisson, ce qui revient à imposer à l'ensemble des participants le rythme des partenaires les plus lents, a aussi causé des difficultés à certains pays. D'autres se sont par ailleurs inquiétés de voir l'approche régionale ou multinationale compromettre la prise en charge des projets par les pays participants — un principe directeur du programme. On jugeait essentiel, pour assurer le respect de ce principe, d'élaborer des activités et projets nationaux bien ciblés.

***FEM-5 et scénarios futurs d'investissement – résultats de la réunion du Conseil du FEM de juin 2010***

14. Le cycle du FEM-4 a pris fin le 30 juin 2010 pour laisser place au cycle du FEM-5. Le Conseil du FEM s'est réuni au cours de la dernière semaine de juin 2010. Il a examiné et approuvé les propositions du Secrétariat du FEM concernant les financements initiaux alloués en vertu du nouveau système d'allocation transparente des ressources (STAR), fondé sur une reconstitution des ressources du FEM totalisant 4,35 milliards de dollars. Le Secrétariat du PROE a informé les correspondants nationaux du FEM de l'allocation proposée des fonds par le biais d'une circulaire publiée au début du mois de juin.

15. Le STAR du FEM-5, adopté par le Conseil du FEM en novembre 2009, s'applique aux domaines prioritaires de la biodiversité, des changements climatiques et de la dégradation des sols ; les autres domaines et programmes prioritaires en sont exclus. L'ancien DAR s'appliquait uniquement aux domaines de la biodiversité et du changement climatique.

16. Le STAR permet aux pays dont les allocations sont en deçà d'un certain seuil d'utiliser les ressources combinées de divers domaines prioritaires définis par le système. Le seuil est établi de manière à faire en sorte qu'au moins 90 % des ressources totales prévues pour les domaines de la biodiversité et du changement climatique soient protégées, c'est-à-dire dépensées à cette fin, principalement dans les plus grands pays. Les pays moins grands qui ne bénéficient pas d'une allocation qui leur est propre — y compris la plupart des petits États insulaires océaniques — sont autorisés à procéder à des ajustements marginaux entre les domaines prioritaires. Toutefois, le cycle des projets et l'approche-programme approuvés lors de la réunion du Conseil de juin leur permet de combiner la totalité ou le gros de leurs allocations STAR aux fins de la mise en œuvre d'un projet national d'envergure dans n'importe quel des domaines prioritaires définis.

17. Un montant équivalant à 30 % de la reconstitution des ressources du FEM et constitué d'une partie des fonds destinés aux domaines prioritaires et de crédits budgétaires d'ensemble est exclu du calcul des allocations nationales du STAR et mis de côté pour servir au financement des projets régionaux et globaux, des activités de renforcement des capacités et du programme de gestion durable des forêts. Le reste est réparti conformément aux dispositions du STAR comme suit : 968 millions de dollars pour la biodiversité, 1,088 milliard pour le changement climatique et 324 millions pour la dégradation des sols. La répartition des fonds alloués aux petits États insulaires océaniques en vertu du STAR (total de 81,89 millions de dollars) s'établit comme suit : 28 millions pour le changement climatique, 43,81 millions pour la biodiversité et 10,08 millions pour la dégradation des sols.

18. Le STAR prévoit des allocations minimales de 2 millions de dollars pour le changement climatique, de 1,5 million pour la biodiversité et de 0,5 million pour la dégradation des sols. Les plafonds pour les pays relativement grands sont fixés à 11 % pour le changement climatique et à 10 % pour chacun des deux autres domaines prioritaires. La méthode de calcul des allocations nationales se fonde sur une révision des formules du DAR. Un des changements importants est la pondération pour la biodiversité terrestre et marine dans le calcul de l'Index biologique global, qui s'établit désormais à 25 % pour la biodiversité marine et à 75 % pour la biodiversité terrestre, au lieu de 20 et 80 %. Une autre révision introduit une nouvelle variable dans la formule : le PIB par habitant.

19. Les Membres sont priés de noter que la répartition du montant mis de côté pour les projets régionaux et globaux, les activités de renforcement des capacités et la gestion durable des forêts donne plus de place à la concurrence puisque ces projets ne sont pas spécifiques aux pays. Tel est le cas également de certains des domaines prioritaires cités au paragraphe 18 et de certains programmes — par exemple, ceux consacrés aux eaux internationales, à l'appauvrissement de la couche d'ozone, aux POP et aux substances chimiques. Ces domaines et programmes se prêtent à une approche multinationale et pourraient exiger des interventions régionales plus immédiates.

20. Le programme de soutien aux pays (Country Support Programme – CSP) et l'initiative des dialogues nationaux (National Dialogue Initiative – NDI) antérieurement mis en œuvre par le PNUD/UNOPS deviendront des programmes généraux mis en œuvre directement par le Secrétariat du FEM. Au nombre des changements approuvés, on peut mentionner l'augmentation du nombre de représentants nationaux des organismes et ONG des parties prenantes autorisés à participer aux réunions des groupes de pays et aux ateliers, l'augmentation du financement accordé au point focal technique de 8 000 à 9 000 dollars par année, et une prise en charge plus étroite de ce processus par le Secrétariat du FEM.

21. Un autre changement important approuvé par le Conseil du FEM en juin 2010 permet aux pays d'accéder directement à certaines des ressources du FEM sans l'intervention d'un agent d'exécution. Les pays qui le souhaitent peuvent s'adresser directement au Secrétariat du FEM pour obtenir 30 000 dollars aux fins du Processus de constitution des portefeuilles nationaux (PCPN). Ils peuvent désormais également obtenir jusqu'à 500 000 dollars pour la préparation des rapports obligatoires en vertu des conventions. Toutefois, ils peuvent toujours, s'ils le souhaitent, recourir comme avant aux services d'un organisme d'exécution du FEM.

22. Certains changements ont également été apportés au Programme de microfinancements du FEM. Dix programmes nationaux de ce type qui fonctionnent depuis plus de 15 ans et qui ont bénéficié de financements cumulés de plus de 6 millions de dollars ont été transformés au début du FEM-5. Ces programmes seront désormais financés uniquement à partir des allocations du STAR. Aucun des petits États insulaires océaniques n'appartient à cette catégorie. Une portion de 140 millions de dollars de la cinquième reconstitution de la Caisse du FEM a été mise de côté pour ces programmes, et le Secrétariat du FEM encourage les pays à contribuer au Programme de microfinancements en ajoutant à ce montant jusqu'à 200 millions de dollars de leurs allocations STAR.

23. Le Conseil du FEM a également approuvé des changements qui visent à rationaliser le cycle des projets et à améliorer l'approche-programme. Le temps alloué pour la préparation et la présentation des documents détaillés a été réduit de 22 à 18 mois. Les pays et agents d'exécution ont désormais le loisir de préparer un document concernant un programme-cadre national ou multinational englobant divers projets particuliers. La coordination de ce processus peut être confiée à un maître d'œuvre lorsqu'il y a plus d'un agent d'exécution. Le document du programme-cadre devra définir les rôles de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports du maître d'œuvre, dont le travail entraînera des coûts supplémentaires.

24. Les petits États insulaires océaniques devraient se pencher sans délai sur l'approche à adopter en ce qui concerne le FEM-5 : programme régional assorti de projets nationaux et multinationaux contenant des éléments et activités propres au pays ; programme sous-régional ou multinational ; ou programme national spécifique, option désormais envisageable en vertu des changements apportés au cycle des projets du FEM et à l'approche-programme. Un examen des priorités établies par les pays lors de l'élaboration des idées-cadres de leurs projets, au cours des premières étapes du processus de l'Alliance FEM-Pacifique, mais auxquelles il n'a pas été donné suite, pourrait constituer un point de départ utile pour la détermination des besoins prioritaires. Il est également possible que d'autres priorités déjà prises en compte lors de cycles antérieurs de financement du FEM aient besoin d'être poursuivies.

### *Coordination du FEM dans le Pacifique*

25. Le poste de Conseiller chargé de l'assistance du FEM au sein du PROE a été financé conjointement par l'AusAID et NZAID pendant trois ans, à partir de mars 2007. En vertu des dispositions de l'entente, ce poste sera financé pour une année supplémentaire (par l'AusAID) jusqu'en mars 2011. À l'heure actuelle, aucun nouveau financement n'est prévu pour ce poste au-delà de cette date. L'objectif général de ce poste est de prêter assistance aux petits États insulaires océaniques pour améliorer leur accès aux ressources du FEM.

26. Le programme-cadre de l'Alliance FEM-Pacifique approuvé par le Conseil du FEM prévoit la mise en place d'une cellule de coordination du suivi et de l'évaluation. Cette cellule, qui n'existe toujours pas, serait constituée d'un spécialiste du suivi et de l'évaluation, d'un spécialiste des communications et d'agents de soutien. On a également proposé de créer un comité directeur conjoint constitué de représentants des pays participants, du Secrétariat du FEM, des organes du FEM, des organisations du CORP, des donateurs et d'une ONG régionale, et qui serait chargé de définir les orientations stratégiques de la cellule et de rendre compte au Secrétariat du FEM des progrès accomplis.

27. La cellule de coordination du suivi et de l'évaluation a été conçue pour offrir des services de soutien au programme-cadre de l'Alliance FEM-Pacifique, compte tenu du nombre de projets qu'il contient. Il est proposé de confier à un organisme compétent la responsabilité de la coordination générale du programme de l'Alliance FEM-Pacifique, l'organisme d'exécution désigné du FEM, les agents d'exécution et les pays hôtes étant chargés comme d'habitude de la mise en œuvre des projets spécifiques.

28. Depuis que le FEM, les petits États insulaires océaniques et la 20<sup>e</sup> Conférence du PROE sont convenus de l'utilité d'établir cette cellule de coordination dans les locaux du PROE, le Secrétariat du FEM et la Banque mondiale ont poursuivi leurs discussions sur les modalités de ce projet tandis qu'on examinait avec l'AusAID et NZAID les possibilités de financement. S'appuyant sur son expérience des difficultés liées à ce genre de démarche, le FEM a révisé son approche-programme afin d'inclure ces fonctions dans le document détaillé concernant le projet et d'en assurer le financement direct à même les ressources du programme.

29. Les fonctions de suivi, d'évaluation et de coordination de l'Alliance FEM-Pacifique pour un avenir viable sont définies en fonction des programmes et ne tiennent compte que superficiellement du problème qui a conduit au départ les petits États insulaires océaniques à réclamer une présence renforcée du FEM dans la région : la difficulté qu'ils éprouvent à accéder aux financements du FEM, comparativement aux autres petits États insulaires. La cellule de coordination aura pour tâche principale de leur prêter assistance et de les aider à atteindre les objectifs globaux du programme actuel de l'Alliance FEM-Pacifique.

30. En vertu des changements apportés par le FEM à son approche-programme pour le FEM-5, les rôles de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports seront confiés à l'avenir à un organisme d'exécution principal. Tel que mentionné plus haut, les programmes pourront être de nature nationale, multinationale ou régionale. Ils pourront également demander l'intervention d'un ou plusieurs agents d'exécution. Ces changements augmenteront la complexité des tâches d'élaboration et de coordination des programmes et projets à l'échelle nationale et régionale, même s'ils visent à permettre au Secrétariat et au Conseil du FEM de rationaliser le cycle des projets et l'approche-programme.

31. Les besoins auxquels répond depuis trois ans et demi le conseiller chargé de l'assistance du FEM au sein du PROE persisteront à l'avenir. Cette assistance ne se limite pas à répondre aux besoins de coordination propres aux programmes, mais vise surtout à faciliter l'accès des pays à de nouvelles ressources. Le FEM a entamé sa cinquième période de reconstitution des ressources, et nous assistons au début d'un nouveau cycle d'élaboration de programmes et de projets de qualité, comme au début du FEM-4. Les changements apportés pour le FEM-5 pourraient conduire à une augmentation sensible des besoins d'assistance en cette matière.

### Recommandations

32. La Conférence est invitée à :

- **prier instamment** le Secrétariat de collaborer étroitement avec les pays, le Secrétariat du FEM et les organes du FEM à l'élaboration et à la mise en œuvre des moyens qui permettront aux pays insulaires océaniques d'accéder aux ressources du FEM-5 ;
- **réitérer** l'appui des Membres du PROE à la mise en place, au sein du PROE, d'une cellule de coordination du suivi et de l'évaluation des programmes de l'Alliance FEM-Pacifique pour un avenir viable ;
- **approuver** le maintien du poste de conseiller chargé de l'assistance du FEM au sein du PROE en modifiant son mandat pour tenir compte des changements opérationnels apportés par le FEM, **prier instamment** le Secrétariat de solliciter le financement nécessaire à cette fin, et **prier** les Membres de se pencher sur les options envisageables de financement.