

97.083

**Message
concernant un crédit-cadre pour le financement
de programmes et de projets environnementaux
d'importance mondiale dans les pays en développement**

du 26 novembre 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, avec le présent message, le projet d'arrêté fédéral sur le financement de programmes et de projets environnementaux d'importance mondiale dans les pays en développement, en vous demandant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 novembre 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Dans le cadre du 70^e anniversaire de la Confédération, le Parlement a accordé un crédit-cadre de 300 millions de francs pour le financement, dans les pays en développement, de programmes et projets en faveur de l'environnement global (arrêté fédéral du 13 mars 1991, FF 1991 I 1311): soit 120 millions de francs à titre de contributions à des fonds multilatéraux et 180 millions de francs pour la mise en œuvre de mesures bilatérales dans les pays en développement. Entre-temps, la totalité du crédit de 300 millions de francs a été engagée; les moyens mis à disposition des fonds multilatéraux ont été utilisés pour la participation de la Suisse au Fonds ozone découlant du Protocole de Montréal et au Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

Le présent message fait suite au crédit-cadre de 1991. Il demande la mise à disposition de moyens financiers, également de l'ordre de 120 millions de francs, qui permettront à la Suisse de poursuivre son engagement au sein des fonds multilatéraux pour l'environnement pour la période 1998 à 2002. Le programme de la Direction du développement et de la coopération (DDC) pour la réalisation de mesures bi- et multilatérales en faveur de l'environnement global dans les pays en développement faisait partie intégrante («tranche bilatérale») du crédit-cadre de 300 millions de francs de 1991. A partir de 1998, ce programme sera poursuivi grâce au crédit-cadre concernant la continuation de la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement. Il est complémentaire aux programmes et projets multilatéraux dont le financement fait l'objet du présent message.

Les moyens demandés s'ajouteront à ceux dont dispose la coopération suisse au développement. Ils concerneront d'une part les pays où se concentre la coopération technique, du ressort de la DDC, et d'autre part les pays bénéficiant d'un soutien sous forme de mesures économiques et commerciales, de la compétence de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE).

En 1990, un mécanisme de financement sous forme d'un fonds multilatéral fut créé dans le cadre du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Il vise à fournir aux pays en développement l'assistance financière et technique nécessaire pour atteindre les objectifs du Protocole. Ce fonds sert par exemple à couvrir les coûts supportés par les entreprises industrielles lors de l'adoption de procédés de production n'impliquant pas de substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Il est aussi destiné à l'élaboration de programmes nationaux, à l'assistance technique, à l'information et à la formation. En raison de la consommation croissante de substances nocives pour la couche d'ozone dans les pays en développement, le succès – ou l'échec – du Protocole de Montréal est largement tributaire du fonds.

Jusqu'en 1999, la Suisse pourra apporter sa contribution financière (2,15% du montant total) en puisant dans le crédit de 300 millions de francs. Pour la période 2000 à 2002, de nouveaux moyens de l'ordre de 15 millions de francs environ seront nécessaires.

Le FEM, créé en 1990, a pour vocation de financer des mesures de protection de l'environnement global dans les pays en développement. Il est fondé sur la collaboration de trois organisations internationales: la Banque mondiale, le Programme

des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Il a pour principale tâche de soutenir la mise en œuvre des deux Conventions-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et sur la diversité biologique.

A l'heure actuelle, le FEM est le mécanisme de financement désigné de ces conventions. Les fonds sont versés sous forme de contributions non remboursables; ils sont destinés en priorité à financer les surcoûts de projets de développement réguliers qui permettent de réaliser des bénéfices environnementaux également au niveau mondial. Ces moyens s'ajoutent à ceux qui sont prévus dans le cadre de la coopération au développement. Le FEM intervient dans quatre domaines principaux: la biodiversité, les changements climatiques, les eaux internationales et la protection de la couche d'ozone. Il couvre également des domaines directement liés aux précédents, comme la protection des forêts, la remise en état d'écosystèmes endommagés ou la réduction des rejets de polluants et de déchets dans les eaux.

Un réapprovisionnement du Fonds mondial pour l'environnement est actuellement négocié. Les négociations devraient s'achever en février ou en mars 1998. La participation financière de la Suisse à la prochaine phase du FEM (de 1998 à 2002 env.) dépendra de l'octroi du crédit-cadre demandé.

En plus des contributions au FEM et au Fonds ozone, une partie du crédit-cadre servira à financer les coûts administratifs et les activités multilatérales liées à sa propre mise en œuvre.

Message

1 Situation initiale

Par le présent message, le Conseil fédéral invite le Parlement à adopter un crédit-cadre de 120 millions de francs à titre de contribution à des activités de protection de l'environnement global.

En 1987, la communauté internationale signait le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. En juin 1992, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, elle paraphait les Conventions-cadre sur les changements climatiques et sur la diversité biologique. Au travers de ces conventions mondiales sur l'environnement, les parties contractantes, dont la Suisse, s'engageaient à prendre une série de mesures en faveur de la protection de l'environnement global. Par ailleurs, les pays industrialisés s'étaient également engagés à soutenir financièrement les pays en développement afin de leur permettre d'honorer les engagements pris dans le cadre de ces conventions. De ce fait, les pays industrialisés reconnaissaient implicitement leur responsabilité particulière face aux problèmes de l'environnement global que l'on observe aujourd'hui et dont la plupart sont imputables aux habitudes de consommation dans les pays industrialisés. Les mesures visant à combattre les problèmes de l'environnement global dans les pays en développement revêtent en outre une importance croissante car la contribution de ces pays à la destruction de l'environnement global augmente rapidement, alors que les signes annonciateurs d'un renversement de tendance au niveau planétaire, en faveur du développement durable, se font toujours attendre.

Le présent message fait suite à celui qui avait été adopté le 30 janvier 1991 (FF 1991 I 717), dans le cadre du 700^e anniversaire de la Confédération. Le Parlement avait alors approuvé un crédit-cadre pour le financement de programmes et de projets environnementaux d'importance globale dans les pays en développement.

Le présent message sollicite la mise à disposition des moyens financiers qui permettront à la Suisse de poursuivre son engagement dans les différents fonds environnementaux multilatéraux (Fonds ozone découlant du Protocole de Montréal, FEM) durant la période 1998 à 2002. Le Conseil fédéral veut ainsi souligner l'importance qu'il accorde à ces mécanismes financiers, véritables fondements des conventions actuelles en faveur de l'environnement mondial.

2 Problèmes globaux de l'environnement et compensation financière

21 Poursuite de la dégradation de l'environnement global

Cinq ans après le Sommet de la Terre, les problèmes de l'environnement global sont d'une actualité toujours aussi brûlante. C'est à ce constat qu'est parvenue la communauté internationale lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies qui s'est tenue en juin 1997.

La tâche de la conférence consistait à passer en revue les progrès accomplis depuis la conférence qui s'est tenue à Rio en juin 1992 (Conférence des Nations Unies sur

l'environnement et le développement, CNUED) sur la voie du développement durable et de déterminer les priorités de la Commission du développement durable (CDD) pour les années à venir. Dans certains domaines, les efforts internationaux visant à lutter contre la dégradation de l'environnement global produisent leurs premiers résultats tangibles. Grâce à ses objectifs contraignants, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone a permis une réduction de 60 pour cent des émissions de CFC (chlorofluorocarbures) à l'échelle mondiale. D'autre part, avec la signature des Conventions-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et sur la diversité biologique en juin 1992 à Rio de Janeiro, des pas importants ont été faits dans la lutte contre les changements climatiques et l'appauvrissement de la diversité biologique. Des conventions-cadre internationales ont été paraphées dans d'autres domaines également, notamment en ce qui concerne l'élimination des déchets, la pêche intensive dans les océans, la désertification et l'érosion des sols. La plupart de ces accords ne représentent toutefois que de premiers pas qui devront être complétés par des objectifs concrets à caractère contraignant.

En dépit de nouveaux accords sur l'environnement et de l'amélioration des capacités nationales dans le domaine environnemental, aucun renversement de tendance n'a encore eu lieu en ce qui concerne l'ampleur de la dégradation de l'environnement global. C'est ce qui ressort d'une série de rapports récents émanant de différentes sources, notamment le rapport du programme environnemental des Nations Unies publié en janvier 1997 sous le titre *Global Environment Outlook Report*. Les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter rapidement. Aujourd'hui, la plupart des pays industrialisés eux-mêmes ne sont pas en mesure d'atteindre les objectifs de stabilisation des émissions de CO₂ qu'ils avaient fixés sur une base volontaire. Dans les pays en développement, les émissions augmentent parfois rapidement, en conséquence de la croissance économique observée dans ces pays. Dans la région Asie-Pacifique par exemple, les émissions vont doubler au cours des douze prochaines années. Même dans le domaine de la protection de la nature et des espèces, la tendance reste négative.

Des écosystèmes jusqu'ici intacts, comme les forêts tropicales, sont victimes de la pression démographique croissante et d'un monde avide de matières premières. Dans les pays en développement, la surface forestière a diminué d'environ 8 pour cent au cours de la dernière décennie. En Afrique, seuls 30 pour cent des forêts originelles sont encore intactes. Le déboisement se poursuit également en Asie du Sud-Est et en Amérique latine, quoiqu'à un rythme moins soutenu. La destruction des forêts entraîne non seulement la disparition d'un grand nombre d'espèces animales et végétales, mais également celle des dernières cultures aborigènes. Les zones côtières, où se concentre près de 60 pour cent de la population mondiale, sont particulièrement touchées. La plupart des problèmes occasionnés par la pêche intensive et les émissions de substances toxiques dans les eaux côtières ne sont pas encore résolus; malgré cela, le développement économique de ces régions se poursuit à un rythme toujours aussi soutenu. L'importance d'autres menaces globales augmente. L'approvisionnement en eau potable d'une population mondiale en pleine croissance devient de plus en plus difficile. Parallèlement, la consommation de la plupart des matières premières continue d'augmenter et la production de déchets de toutes sortes s'accroît également, surtout dans les pays en développement. L'utilisation de produits agrochimiques, en augmentation à l'échelon mondial, contribue également à l'accumulation de substances de synthèse dans l'environnement.

Selon le rapport du PNUE, les problèmes environnementaux restent profondément ancrés dans les structures socio-économiques de tous les pays. Insidieuse, la dégradation de l'environnement n'est pas perçue comme un problème cumulatif à long terme ayant des implications sur la sécurité globale.

Selon les auteurs du rapport du PNUE, le fait que les préoccupations des décideurs soient essentiellement locales et nationales constitue un obstacle majeur à la réalisation, à l'échelon international, de progrès réels dans la perspective du développement durable. De ce fait, le suivi des deux conventions de Rio sur les changements climatiques et la diversité biologique, ainsi que leur mise en œuvre par des mesures efficaces, nécessiteront encore d'importants efforts au cours de ces prochaines années. Il en va de même pour l'application des mesures en faveur de l'environnement global prises dans d'autres domaines.

22 **But des fonds pour l'environnement mondial**

Le FEM et le Fonds ozone découlant du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone font partie des résultats tangibles de la coopération internationale dans le domaine de l'environnement. La mise à disposition de ces ressources financières par les pays industrialisés résulte de deux réflexions fondamentales qui sont inscrites dans les résultats de la Conférence de Rio et dans les textes des conventions mondiales sur l'environnement; ces réflexions ont abouti à la reconnaissance de responsabilités communes mais différentes des pays industrialisés et des pays en développement.

- Les problèmes environnementaux globaux que l'on observe aujourd'hui sont essentiellement imputables aux modes de consommation des pays industrialisés.
- Les pays en développement disposent de ressources financières très limitées pour poursuivre des objectifs urgents à l'échelon national. Toutefois, leur part de responsabilité dans la dégradation de l'environnement global s'accroît rapidement.

D'un point de vue historique, les pays industrialisés sont responsables des problèmes de l'environnement global auxquels le monde doit faire face aujourd'hui. En effet, le processus d'industrialisation - particulièrement polluant et gourmand en matières premières - a eu lieu dans ces pays à une époque où l'effet cumulé de l'exploitation de l'environnement ne butait pas encore sur les limites globales. La destruction de la couche d'ozone est presque entièrement due à la production et à la consommation, dans les pays industrialisés, de substances chimiques destructrices de la couche d'ozone. D'un point de vue historique, ces pays sont responsables de l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, dont le CO₂. En ce qui concerne la protection des espèces, la situation est également déséquilibrée. Dans la plupart des pays industrialisés, les forêts primaires ont disparu depuis longtemps; la plus grande partie de la diversité biologique mondiale se trouve dans les forêts encore intactes de quelques pays en développement. La destruction systématique, dans les années 70 et 80, des forêts tropicales dans de nombreux pays en développement est en partie imputable à la stratégie de promotion des exportations diffusée par les pays industrialisés. Aujourd'hui, le déséquilibre entre les modes de consommation des pays industrialisés et des pays en développement subsiste. La consommation par habitant dans les pays industrialisés est de loin supérieure à celle des pays en développement.

Il n'est pas étonnant que les gouvernements des pays en développement aient des priorités autres que la protection de l'environnement global.

Dans ces pays, la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau potable, ainsi que l'accès aux soins médicaux, constituent des priorités. La promotion économique d'un pays, visant à augmenter à long terme le niveau de vie de la population, est elle aussi prioritaire. Toutefois, dans de nombreux pays en développement, la conscience des problèmes environnementaux s'accroît, en particulier de ceux qui ont un impact direct sur la santé humaine et la qualité de la vie: pollution atmosphérique, problèmes liés à l'approvisionnement en eau potable, problèmes liés aux déchets, pollution des eaux par des produits toxiques d'origine industrielle, érosion des sols et salinisation de certaines surfaces agricoles.

Dans la plupart des pays en développement, les changements climatiques ou encore la disparition d'espèces animales et végétales qui ne présentent pas d'intérêt économique direct ne sont pas considérés comme de véritables menaces.

Certains pays en développement, notamment en Extrême-Orient, enregistrent une croissance économique rapide et voient leur produit national brut augmenter en flèche. Ces pays profitent d'un afflux d'investissements directs de l'étranger. Toutefois, dans un premier temps, ces investissements privés se dirigent surtout vers un petit nombre de pays nouvellement industrialisés, dynamiques et politiquement stables. La majorité des pays en développement doivent faire face aux conséquences de la diminution des flux financiers provenant de l'aide publique au développement. Or, l'expérience a montré que les investissements privés ne concernent qu'un petit nombre de secteurs économiques particulièrement rentables, tels que l'extraction de matières premières qui détruit l'environnement. Dans les pays nouvellement industrialisés, la croissance économique provoque une augmentation rapide des problèmes environnementaux.

Pourtant, les dépenses publiques en faveur de mesures environnementales ne suivent généralement pas le rythme du développement. De manière modeste, le FEM et le Fonds ozone permettent d'octroyer des paiements compensatoires à des mesures en faveur de l'environnement global prises par les pays en développement et, dans une moindre mesure, par les pays d'Europe orientale et centrale.

Ces deux mécanismes financiers constituent les fondements du développement et de la mise en œuvre des conventions sur l'environnement mondial. Au-delà de leur importance politique, ils permettent aujourd'hui de financer des mesures concrètes qui ont des retombées positives mesurables sur l'environnement mondial. Par l'intermédiaire des différents projets, ils influencent également les processus politiques et les réflexions concernant les investissements à long terme au sein de la communauté des bailleurs de fonds. C'est pourquoi ils représentent un investissement indispensable pour l'avenir.

23 Intégration du crédit-cadre dans la politique extérieure suisse

Le crédit-cadre demandé fait partie intégrante de la politique environnementale orientée vers l'extérieur et touche donc à d'autres politiques sectorielles. Il compte parmi les instruments de la politique de sauvegarde du pays que le Conseil fédéral a présentée dans son rapport à l'Assemblée fédérale du 1^{er} octobre 1990 sur la politi-

que de sécurité de la Suisse (FF 1990 III 794) et dans le rapport du 23 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 (FF 1994 I 150).

Dans son rapport du 7 mars 1994 sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90 (Lignes directrices Nord-Sud; FF 1994 II 1217), le Conseil fédéral se fixe notamment les objectifs suivants quant aux relations de la Suisse avec les pays en développement:

- maintien et promotion de la paix et de la sécurité, engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit;
- accroissement de la prospérité;
- promotion de la cohésion sociale;
- préservation du milieu naturel;
- harmonisation des politiques de l'environnement, du commerce et du développement.

Pour atteindre le quatrième objectif, le Conseil fédéral accorde une place particulièrement importante, dans ses Lignes directrices, au soutien des efforts des pays en développement en faveur d'un développement durable. Le crédit-cadre demandé sera un instrument-clé pour la mise en œuvre de cet objectif.

La Direction pour le développement et la coopération (DFAE/DDC) et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (DFEP/OFAEE) jouent le premier rôle dans la mise en œuvre des objectifs susmentionnés. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) est associé pour tous les aspects touchant l'environnement.

Le mandat de la DDC comprend la collaboration sur les plans technique et financier, l'aide humanitaire et l'aide en cas de catastrophe, ainsi que, depuis 1995, la collaboration technique avec les pays d'Europe de l'Est et la Communauté des Etats indépendants (CEI). La DDC est aussi responsable de la coordination générale de la coopération au développement et de la coopération avec les pays de l'Est. L'assistance financière multilatérale est du ressort de la DDC et de l'OFAEE. La stratégie environnementale et le programme environnemental de la DDC constituent un instrument à la fois conceptuel et opérationnel dans le cadre de la coopération bi- et multilatérale au développement. Ils permettent de clarifier certains points, tels l'impact sur l'environnement, l'évaluation de projets et de programmes en fonction de critères environnementaux et les systèmes de monitoring. La promotion d'un développement basé sur une exploitation durable et écologique des ressources est un critère déterminant pour l'octroi de contributions aux institutions multilatérales. Le programme de la DDC pour la réalisation de mesures bi- et multilatérales en faveur de l'environnement global dans les pays en développement faisait partie intégrante («tranche bilatérale») du crédit-cadre de 300 millions de francs de 1991. A partir de 1998, ce programme sera poursuivi grâce au crédit-cadre concernant la continuation de la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement. Il est complémentaire aux programmes et projets multilatéraux dont le financement fait l'objet du présent message.

Dans le cadre de mesures économiques et commerciales, l'OFAEE soutient principalement les pays en développement qui souhaitent s'intégrer au marché mondial mais ont besoin d'incitations supplémentaires pour attirer les investisseurs privés des pays industrialisés. Par ailleurs, l'OFAEE apporte aux pays pauvres une assistance en matière de budget et de balance des paiements, et les soutient par des mesures de désendettement lors de la réalisation de programmes de réformes économiques. En

effet, seule une amélioration des conditions macro-économiques garantira à ces pays un développement durable et la protection des ressources naturelles.

Les services fédéraux concernés, à savoir la DDC, l'OFAEE et l'OFEPF, collaborent étroitement, afin d'intégrer davantage le développement durable dans les activités relevant de la politique extérieure, de la politique de développement et de la politique de l'environnement sur le plan international. La collaboration entre ces services sera encore intensifiée. Dans le cadre de sa stratégie intitulée «Le développement durable en Suisse», le Conseil fédéral a chargé, par l'arrêté du 9 avril 1997, les Départements fédéraux des affaires étrangères (DFAE), de l'économie publique (DFEP) et de l'intérieur (DFI) de développer une base commune fixant les priorités et la répartition du travail dans le domaine du développement durable à l'échelon international. Les départements en question se fonderont sur les Lignes directrices Nord-Sud.

3 Protection de la couche d'ozone (Protocole de Montréal)

31 Problèmes

311 Etat et fonction de la couche d'ozone

La couche d'ozone est située dans la stratosphère, entre 20 et 25 km d'altitude. Elle est importante pour deux raisons en particulier: elle détermine les températures régnant aux différentes altitudes et, partant, le climat terrestre; mais surtout, elle absorbe la partie du rayonnement ultraviolet (UV-B et C) dangereuse pour la vie sur terre.

En effet, l'augmentation du rayonnement UV entraîne chez l'homme une multiplication des cas de cancer de la peau et des maladies oculaires, ainsi qu'un affaiblissement du système immunitaire. Elle perturbe également la croissance des végétaux, celle du plancton et, par conséquent, toute la chaîne alimentaire océanique.

L'équilibre de la couche d'ozone est perturbé par plusieurs facteurs. Ainsi, par exemple, des gaz relativement stables – méthane, chlorure et bromure de méthyle, protoxyde d'azote (N_2O) – issus de processus naturels et de certaines activités humaines parviennent jusqu'à la couche d'ozone et la dégradent. C'est également le cas des chlorofluorocarbures (CFC), des hydrochlorofluorocarbures (HCFC), des halons, du tétrachlorure de carbone et du trichloroéthane, substances de synthèse produites exclusivement par l'homme et dispersées dans l'environnement par millions de tonnes depuis la fin des années 30. Les substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO) servaient principalement et servent encore parfois de gaz propulseurs dans les bombes aérosol, de solvants, de nettoyeurs, de fluides réfrigérants pour la climatisation, la réfrigération, les pompes à chaleur et la prévention des incendies, ainsi qu'à la fabrication de mousses synthétiques. Extrêmement stables dans l'air, les SAO subsistent dans l'atmosphère durant plusieurs décennies, voire plusieurs siècles, avant d'être détruites. Le chlore et le brome qu'elles contiennent catalysent la destruction de l'ozone. Ainsi, depuis le début des années 70, la concentration moyenne d'ozone stratosphérique au-dessus de l'Europe a diminué de 5 pour cent en été et de 10 pour cent en hiver et au printemps, provoquant une augmentation du rayonnement UV comprise entre 7 et 15 pour cent.

Le signe le plus spectaculaire de cette destruction est constitué par le «trou d'ozone», phénomène saisonnier qui se manifeste par une destruction de plus en plus impor-

tante (60 à 80%) de l'ozone stratosphérique au-dessus de l'Antarctique durant le printemps austral (septembre-novembre). En 1996, le trou d'ozone a atteint des records d'étendue (plus de 20 millions de km²), de durée et d'intensité. Des diminutions de la concentration d'ozone stratosphérique de plus en plus inquiétantes (20 à 40%) ont également été observées ces dernières années au-dessus de l'Arctique. D'autre part, les masses d'air à faible concentration d'ozone peuvent se déplacer et, par exemple, survoler la Suisse durant l'hiver, occasionnant ainsi une forte augmentation du rayonnement UV durant plusieurs jours.

312 Politique de la Suisse

Il n'existe pas d'alternative utilisable systématiquement pour remplacer les substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Certaines substances de substitution, comme les hydrochlorofluorocarbures partiellement halogénés (HCFC), ne sont pas sans risque pour la couche d'ozone; elles sont d'ailleurs déjà réglementées dans le Protocole de Montréal. En Suisse, leur utilisation n'est plus autorisée que pour la réfrigération et la climatisation ainsi que dans certaines mousses isolantes ou protectrices, et cela jusqu'à fin 2001 et fin 1999. D'autres substances, comme les fluorocarbures partiellement ou totalement halogénés (HFC, PFC), sont stables dans l'atmosphère et persistent donc dans l'environnement. Elles peuvent accroître considérablement l'effet de serre, et certains de leurs produits de décomposition sont fortement toxiques pour les plantes. Dans la mesure du possible, il faudrait donc éviter de recourir à ces substances. En Suisse, leur utilisation à des fins d'agent d'extinction et de gaz propulseur dans les aérosols est déjà réglementée.

313 Production et consommation mondiale de SAO

Dans les pays industrialisés, la production de CFC et de halons a passé d'environ un million de tonnes en 1986 à quelque 150 000 tonnes en 1996, cette quantité étant destinée aux pays en développement. Dans ces pays, la production de SAO a passé de 50 000 à environ 150 000 tonnes en 1996; en 1996, leur consommation a atteint environ 260 000 tonnes.

314 Situation actuelle et évolution prévue de la concentration atmosphérique en SAO

Une diminution de la concentration atmosphérique de trichloroéthane et la stabilisation de celle d'un des chlorofluorocarbures – le CFC 11 – ont été récemment mises en évidence par les scientifiques. Il s'agit des premiers effets des mesures déjà en vigueur.

Cependant, en raison de la longue durée de vie des SAO, les mesures prises aujourd'hui ne déploieront pleinement leurs effets qu'après 2005, et les concentrations stratosphériques de ces substances n'atteindront des valeurs inoffensives que vers 2080 environ, pour autant, bien entendu, que la mise en œuvre du Protocole de Montréal continue.

Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone

C'est en 1974 que les milieux scientifiques et l'opinion publique mondiale ont pour la première fois été alertés du danger encouru par la couche d'ozone à cause des quantités énormes – plus d'un million de tonnes par année – de SAO émises dans l'atmosphère lors de certaines activités humaines. Le PNUE s'est penché sur la question dès 1977. Cette même année, un plan mondial d'action pour la couche d'ozone a été adopté à Washington DC lors d'une conférence réunissant les experts de 32 pays. A cette occasion, un Comité de coordination pour la couche d'ozone a été constitué pour prêter assistance au PNUE. La Suisse a participé aux travaux de ce comité scientifique.

En 1981, le PNUE a décidé d'élaborer une convention internationale afin de créer un instrument plus contraignant pour protéger la couche d'ozone, et un groupe de travail a été établi. Après plusieurs réunions de négociation, le 22 mars 1985, une conférence diplomatique réunie à Vienne par le PNUE a approuvé la Convention pour la protection de la couche d'ozone, qui a immédiatement été signée par 20 Etats dont la Suisse. A ce jour, la Convention de Vienne a été ratifiée par 164 Etats, dont la Suisse, le 17 décembre 1987. Cette convention constitue une convention-cadre visant à améliorer la collaboration internationale afin d'étudier les effets résultant ou susceptibles de résulter des activités humaines qui modifient ou sont susceptibles de modifier la couche d'ozone. En tant que convention-cadre, elle ne contient aucune obligation directe visant à réduire les émissions de polluants. De telles exigences ont été stipulées dans le Protocole de Montréal, approuvé en 1987.

Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone

Il a fallu attendre la découverte du trou d'ozone au-dessus de l'Antarctique en 1985, et la prise de conscience du risque important de voir un tel phénomène apparaître au-dessus de l'Arctique pour que la communauté internationale décide d'agir. En 1987, un protocole contenant des prescriptions minimales sur les SAO a été adopté à Montréal par 25 Etats.

Le Protocole de Montréal a depuis lors été ratifié par 162 Etats, dont la Suisse, le 28 décembre 1988. Il a été renforcé par deux amendements (Londres, 1990 et Copenhague, 1992), de sorte qu'il constitue aujourd'hui un instrument efficace comprenant un calendrier d'interdiction ainsi qu'un mécanisme d'assistance financière et technique destiné aux pays en développement. Les amendements de Londres et de Copenhague ont été ratifiés par respectivement 114 et 65 Etats. La Suisse a ratifié l'amendement de Londres le 16 septembre 1992 et celui de Copenhague le 16 septembre 1996.

Calendrier d'interdiction de la consommation et de la production fixé par le Protocole de Montréal

Tableau 1

Substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO)	Potentiel d'appauvrissement de l'ozone (PAO)	Calendrier pour les pays industrialisés	Calendrier pour les pays en développement
Chlorofluorocarbures (CFC)	~ 1	1. 1. 1996	1. 1. 2010
Halons	5-10	1. 1. 1994	1. 1. 2010
Tétrachlorure de carbone (CCl ₄)	1,1	1. 1. 1996	1. 1. 2015
1,1,1-trichloroéthane	0,1	1. 1. 1996	1. 1. 2015
Bromure de méthyle	0,6	1. 1. 2010	non fixé
Hydrochlorofluorocarbures (HCFC)	0,02-0,11	1. 1. 2020	1. 1. 2040

Les CFC, halons, CCl₄ et trichloroéthane ont été interdits en premier, car ce sont eux qui ont le plus gros impact sur la couche d'ozone, soit en intensité, soit en quantité. Les HCFC ont été développés par l'industrie dans le courant des années 80 comme substituts transitoires pour les CFC. L'effet du bromure de méthyle sur la couche d'ozone a été identifié tardivement (1990). Un contrôle plus strict des HCFC et du bromure de méthyle est actuellement en discussion.

33 Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal

331 Origine et rôle du Fonds multilatéral

Un Fonds multilatéral a été établi provisoirement par la Réunion des Parties au Protocole de Montréal en 1990 – dans l'article 10 du protocole – puis est devenu définitif en 1993. Son budget est déterminé par la Réunion des Parties sur une base trisannuelle. Il est chargé de fournir aux pays en développement une assistance financière et technique qui leur permette de mettre en œuvre le Protocole. Il couvre donc les coûts additionnels générés par les activités suivantes: le remplacement des SAO dans les procédés industriels et artisanaux, l'élaboration de programmes nationaux et d'études régionales, l'assistance technique, l'information, la formation et le fonctionnement de son secrétariat. Au vu de l'important taux de croissance des pays en développement et de leur consommation de SAO, le Fonds multilatéral joue un rôle déterminant en ce qui concerne le succès ou l'échec du Protocole de Montréal. Il est donc primordial d'en assurer l'efficacité.

332 Fonctionnement du Fonds multilatéral

Le fonds est administré par un comité exécutif assisté d'un secrétariat établi à Montréal. Les projets approuvés sont mis en œuvre par quatre agences d'exécution: la Banque mondiale, le PNUD, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le PNUE.

Le Comité exécutif est chargé en particulier:

- d'élaborer les règles et les directives concernant le financement de projets et d'en suivre la mise en œuvre;
- d'établir le plan d'activité et le budget du Fonds multilatéral;
- de développer les critères d'éligibilité applicables aux projets;
- d'approuver les programmes nationaux;
- d'évaluer, d'amender et d'approuver les propositions de projets;
- d'examiner les rapports de mise en œuvre des activités financées par le Fonds multilatéral;
- d'évaluer les contributions bilatérales.

Le Comité exécutif est constitué de sept représentants des pays industrialisés: Etats-Unis (1 siège); Japon (1 siège); groupe Australie, Canada, Nouvelle-Zélande (1 siège); groupe Autriche, Finlande, Islande, Liechtenstein, Norvège, Suède, Suisse (1 siège); groupe Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni (1 siège); groupe Belgique, Danemark, Espagne, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal (1 siège); groupe des pays à économie en transition (1 siège) et de sept représentants des pays en développement: Chine (1 siège); groupe Asie (1 siège); groupe Afrique anglophone (1 siège); groupe Afrique francophone (1 siège), groupe Amérique du Sud (1 siège); groupe Amérique centrale (1 siège); non attribué à une région (1 siège). Le Comité exécutif est renouvelé par moitié chaque année afin d'assurer une permanence, la durée d'un mandat étant de deux ans. La présidence est assurée pour une période d'une année par un président et un vice-président provenant respectivement d'un pays donateur et d'un pays bénéficiaire. Le Comité exécutif est assisté dans ses travaux par deux sous-comités, l'un pour l'examen des projets présentés, des plans d'activité et des plans de travail des agences d'exécution, l'autre pour les tâches de suivi et d'évaluation de la réalisation des projets approuvés. Ces sous-comités sont composés paritairement des membres du Comité exécutif. La Suisse siège au Comité exécutif depuis le début de 1997 et ce, jusqu'à la fin de l'année 1998. Elle préside le sous-comité de l'évaluation des projets en 1997.

Chacune des quatre agences d'exécution des programmes, c'est-à-dire la Banque mondiale, le PNUD, l'ONUDI et le PNUE, élabore annuellement, sur la base des priorités fixées par le Comité exécutif et des demandes des pays bénéficiaires, un plan d'activité stratégique et un programme de travail détaillé. Après approbation de ces documents par le Comité exécutif, ces agences d'exécution préparent les projets proposés et les soumettent au Comité exécutif pour approbation. Une fois approuvés, les projets sont réalisés sous la responsabilité de l'agence d'exécution et de l'autorité nationale compétentes.

Le Secrétariat examine les plans d'activité, les plans de travail et les projets de financement qui lui sont transmis par les agences d'exécution et formule ses recommandations à l'attention du Comité exécutif.

Les projets approuvés sont mis en œuvre par quatre agences: la Banque mondiale, le PNUD, l'ONUDI pour tous les types de projets, notamment les projets d'investissement, et le PNUE pour les projets sans investissement (établissement des programmes nationaux de mise en œuvre, information, formation, renforcement institutionnel, etc.).

La stratégie de mise en œuvre du Fonds multilatéral est élaborée à trois niveaux:

Au niveau des pays bénéficiaires: une des agences d'exécution développe, avec l'autorité nationale compétente, un programme de mise en œuvre contenant les principales données concernant la consommation et, le cas échéant, la production de SAO, ainsi que le calendrier prévu pour l'élimination des SAO dans le pays. Une fois ce programme national approuvé par le Comité exécutif du Fonds multilatéral, les agences d'exécution peuvent entreprendre la préparation de projets et les soumettre pour approbation au Comité exécutif.

Au niveau des agences d'exécution: chacune d'elles prépare un plan d'action stratégique ainsi qu'un programme de travail annuel contenant la liste des projets dont la préparation est prévue. Ces documents sont discutés, amendés et approuvés par le Comité exécutif.

Au niveau du Comité exécutif: un plan d'action trisannuel est élaboré par le Secrétaire et approuvé, après discussion, par le Comité exécutif. Ce plan d'activité contient les orientations stratégiques en matière d'investissements.

D'autre part, les pays donateurs peuvent utiliser 20 pour cent de leur contribution au Fonds multilatéral de façon bilatérale. Les projets développés sont néanmoins soumis aux mêmes règles que les projets multilatéraux. Les projets suisses sont mis en œuvre en étroite collaboration avec l'OFEFP et la DDC - le cas échéant avec l'OFAEE - et conformément aux principes déterminants.

333 Suivi et évaluation de la mise en œuvre des projets du Fonds multilatéral

Le Comité exécutif dote actuellement le Fonds multilatéral d'un instrument de suivi et d'évaluation des projets approuvés. Le sous-comité de la surveillance, de l'évaluation et des finances a été chargé d'élaborer deux séries d'indicateurs de performance pour les projets d'investissement et pour ceux sans investissement, ainsi qu'un guide pour l'évaluation des projets.

334 Budget, bilan et perspectives du Fonds multilatéral

Le niveau des contributions nationales est établi sur la base de l'échelle de l'ONU, plafonnée à 25 pour cent. La liste des pays bénéficiaires a été établie sur la base de la liste du PNUD avec, comme condition supplémentaire, une consommation annuelle de SAO inférieure à 0,3 kg/habitant.

Les budgets successifs du Fonds multilatéral se sont montés à:

240 millions US\$ pour la période 1991-1993

455 millions US\$ pour la période 1994-1996

466 millions US\$ pour la période 1997-1999.

Le total des contributions effectivement versées par les Parties entre 1991 et 1996, soit 577 millions US\$, représente 83 pour cent des engagements. Du solde, 74 millions US\$ sont dus par les pays d'Europe centrale et orientale et les chances de voir ce montant effectivement versé sont extrêmement faibles.

Les projets approuvés jusqu'à présent se répartissent en deux catégories:

- *Projets sans investissement* (préparation de programmes nationaux, renforcement institutionnel, assistance technique, formation), pour lesquels 61 millions US\$ avaient été approuvés à la fin de l'année 1996.
- *Projets d'investissement* (préparation de projets, projets de démonstration, conversion d'entreprises individuelles ou de secteurs), pour lesquels 430 millions US\$ avaient été approuvés à la fin de l'année 1996.

Ces projets, qui représentent 491 millions US\$, doivent permettre une réduction de la consommation de SAO de 76 000 tonnes par an sur un total de 260 000 tonnes par an, ce qui représente la consommation actuelle des pays en développement. Leur consommation officielle, déterminée lors de l'établissement des programmes nationaux 1991-1995, se monte à environ 150 000 tonnes.

La somme de 540 millions US\$, qui comprend 74 millions US\$ non alloués du budget 94-96 et les 466 millions US\$ du budget 97-99, devrait permettre, selon les prévisions, de réduire la consommation annuelle de SAO de 50 000 tonnes supplémentaires, ainsi que leur production annuelle de 18 000 tonnes.

Le solde de consommation de SAO à réduire après la fin de l'année 1999 peut donc être évalué à environ 130 000 tonnes. Si on considère le coût unitaire actuel moyen de la réduction de la consommation d'une tonne de SAO par an, qui est d'environ 10 000 dollars, et sachant que les derniers projets à être financés seront ceux ayant le coût unitaire le plus élevé, le budget nécessaire pour la période 2000-2010 pourrait s'élever à environ 2 milliards US\$. Concernant l'arrêt de la production de SAO dans les pays en développement, une évaluation technique et économique est en cours. Les premières estimations indiquent que les fonds nécessaires se situeraient entre 300 et 1 300 millions US\$, la valeur moyenne étant égale à 800 millions US\$. Le total des fonds encore nécessaires après 1999 pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal dans les pays en développement pourrait donc se monter à environ 2,8 milliards US\$.

335 Contributions suisses

Contributions suisses au Fonds ozone

Tableau 2

Année	Contributions suisses (en CHF)
1991	1 004 047
1992	1 213 235
1993	2 352 799
1994	2 721 391
1995	1 931 759
1996	2 945 000
1997	3 170 270
Total 1991-1997	12 168 231

La contribution suisse au Fonds multilatéral représente 2,15 pour cent du total. La somme des contributions suisses au 31 décembre 1996 se montait à 12,1 millions de francs. Pour la période 97–99, elle se montera à environ 10 millions de francs sur la base du cours actuel du dollar américain. Elle est inscrite au budget et dans le plan financier 1997–2000 de l'OFEFP à l'article budgétaire 310.3600.503 (Fonds multilatéraux pour l'environnement). Cet engagement est couvert jusqu'en 1999 par le crédit-cadre de 300 millions de francs destiné au financement dans les pays en développement de programmes et projets en faveur de l'environnement global, dont le renouvellement constitue l'objet de ce message.

Pour la période 2000–2010, on peut donc estimer que la contribution suisse au Fonds multilatéral se montera à environ 60 millions de francs, dont environ 15 millions de francs pour la période 2000–2002.

4 Fonds pour l'environnement mondial (FEM)

41 Introduction

Le FEM est un mécanisme multilatéral qui permet de financer des mesures en faveur de l'environnement mondial dans les pays en développement. Les fonds sont alloués sous forme de contributions non remboursables, et sont en priorité destinés à financer des coûts additionnels («surcoûts») de sorte que, dans le cadre de projets de développement classiques, il soit possible d'inclure des mesures pour la protection de l'environnement mondial. Ces fonds sont versés par les pays donateurs en plus des contributions ordinaires de coopération au développement.

Le FEM compte quatre domaines d'intervention prioritaires: la diversité biologique, les changements climatiques, les eaux internationales et la protection de la couche d'ozone. En outre, il couvre des secteurs qui ont un rapport direct avec ces quatre domaines prioritaires, tels que la protection des forêts, la remise en état d'écosystèmes dégradés et la réduction de la pollution des eaux par des substances dangereuses et des déchets.

Des projets visant à prévenir l'érosion des sols et la désertification peuvent également prétendre à un financement par le FEM dans la mesure où ils sont liés aux quatre domaines d'intervention du Fonds. De nombreux projets du FEM concernent plusieurs domaines prioritaires à la fois. Les projets en faveur de la protection des eaux internationales contribuent presque toujours au maintien de la diversité biologique. Les mesures de protection de la nature revêtent souvent une grande importance pour les questions climatiques car les végétaux, et en particulier les forêts, sont d'importants fixateurs de CO₂. Les financements par le FEM visant à lutter contre l'appauvrissement de la couche d'ozone complètent les financements octroyés par le Fonds ozone, créé dans le cadre du Protocole de Montréal. Dans ce domaine, le FEM finance exclusivement des projets dans les pays d'Europe orientale et centrale car ces pays, en pleine mutation économique, n'ont pas accès aux financements provenant du Fonds ozone.

Les projets FEM peuvent être des projets d'investissement lorsque la contribution sert en priorité à financer des innovations technologiques dans le domaine de l'énergie, ou lorsque les projets visent en premier lieu à renforcer les capacités institutionnelles dans le pays d'origine de ces innovations technologiques. Les critères appliqués aux projets du FEM sont décrits ci-dessous. Des exemples de projets du

FEM se trouvent en annexe. A l'heure actuelle, quelque 160 Etats sont membres du FEM. Depuis les négociations sur la restructuration du FEM, en mars 1994, le nombre de ses membres a plus que doublé. En tant qu'institution internationale, le FEM a fait œuvre de pionnier. La répartition des sièges au Conseil du FEM constitue une solution novatrice visant à assurer une représentation équitable et équilibrée des pays industrialisés et des pays en développement, comme elle est exigée dans les conventions sur les changements climatiques et la diversité biologique.

Le FEM repose sur la collaboration des trois institutions internationales que sont la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE, et il a jeté les bases d'une coopération productive de ces trois organisations très différentes. Pour ce qui est de la transparence également, le FEM est en avance sur les autres organisations internationales. Des organisations non gouvernementales sont invitées à titre d'observateurs aux séances du Conseil, et sont des partenaires importants du FEM à tous les niveaux, de l'identification des projets à leur exécution.

411 Financement des surcoûts et utilité à l'échelon mondial

Le principe du financement des surcoûts de projets intéressant des pays en développement, et utiles pour l'environnement mondial, revêt une importance majeure pour le FEM. Il se fonde sur les conditions fixées dans les conventions qui règlent l'aide financière accordée par les pays industrialisés aux pays en développement. Les moyens additionnels mis à disposition (en plus de la coopération traditionnelle au développement) doivent déboucher sur des réalisations utiles à la protection de l'environnement mondial.

Les projets dont l'intérêt est avant tout national et local ne peuvent pas prétendre à un financement par le FEM. Lorsque les résultats potentiels d'un projet présentent des intérêts tant sur le plan national que mondial, le FEM prend à sa charge les surcoûts liés à la réalisation des actions utiles sur le plan mondial.

Il est quasiment impossible de déterminer exactement les surcoûts. Même à court terme, il est souvent difficile de distinguer entre l'utilité globale d'un projet et son utilité pour le pays bénéficiaire. C'est pourquoi la part de projet financée par le FEM est déterminée au cas par cas par les agences d'exécution mandatées par le FEM et le pays bénéficiaire, sur la base d'estimations de l'évolution probable du rapport coût-utilité du projet.

Il n'est pas rare que les financements par le FEM servent à lancer des projets environnementaux rentables à long terme mais qui, à court terme, n'ont pas accès aux fonds nécessaires pour l'investissement initial, notamment dans le domaine de l'énergie et des nouvelles technologies.

Dans certains cas, les surcoûts peuvent correspondre au coût total d'un projet, lorsque le projet ne présente aucune utilité directe pour le pays concerné, si bien que ce dernier n'a aucun intérêt à investir les ressources financières limitées dont il dispose. Cette situation est fréquente dans les projets de protection de la nature, et cela d'autant plus lorsque pour assurer la protection efficace d'une région, le pays doit renoncer à des activités économiques rentables à court terme, par exemple l'extraction de matières premières. L'un des objectifs prioritaires du FEM consiste à engager ses moyens propres pour mobiliser, dans la mesure du possible, des moyens financiers supplémentaires. Par de modestes contributions additionnelles, l'objectif

est de modifier des projets de développement classiques, de sorte qu'au-delà des objectifs immédiats sur le plan local, ils contribuent également à la protection de l'environnement mondial. A titre d'exemple, un projet visant à promouvoir les sources d'énergies renouvelables peut couvrir les besoins énergétiques d'une région sans occasionner une augmentation des émissions de gaz à effet de serre. En revanche, lorsque les besoins énergétiques sont couverts par du pétrole ou du charbon, les émissions de CO₂ augmentent. Dans ce cas, les coûts additionnels, liés au choix d'une technologie énergétique plus respectueuse de l'environnement mais plus chère, correspondent aux surcoûts, dont le financement peut être assuré par le FEM.

42 Structure du FEM

421 Agences d'exécution

Le FEM compte sur la collaboration de trois organisations internationales existantes pour l'identification, la préparation et l'exécution des projets. Ces agences d'exécution sont la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE.

La Banque mondiale fonctionne comme la fiduciaire du FEM dont elle gère les fonds. Compte tenu de ses expériences spécifiques, la Banque mondiale est avant tout chargée des projets d'investissement.

Pour sa part, le PNUD exécute essentiellement les projets du FEM ayant pour objectifs prioritaires le renforcement des capacités institutionnelles, la coopération technique et la formation. A cet égard, le PNUD peut compter sur son réseau de bureaux de coordination nationaux. Le PNUD gère également certains fonds du FEM, lorsqu'il s'agit de montants ne dépassant pas 50 000 US\$, destinés aux organisations non gouvernementales locales. Enfin, le PNUE exécute une série de projets globaux de formation et d'information dans les quatre domaines d'intervention prioritaires du FEM. En outre, le PNUE a constitué un groupe consultatif pour la science et la technologie (*Scientific and Technical Advisory Panel; STAP*). Le STAP conseille le Conseil du FEM en évaluant de manière indépendante les propositions de projets qui lui sont soumises par les agences d'exécution.

422 Conseil du FEM

Les directives stratégiques et programmatiques du FEM sont définies par le Conseil, qui se réunit deux fois par an. Le Conseil est constitué de 32 membres. Les pays de l'OCDE disposent de quatorze sièges, les pays en développement et la Chine en occupent seize contre deux pour les pays en mutation économique. Dans la mesure du possible, les décisions du Conseil se font de manière consensuelle. Lorsque le consensus n'est pas possible, la décision est prise selon un mode de scrutin à double majorité. La majorité requiert les voix de 60 pour cent de tous les Etats-membres du FEM, ainsi que l'aval de pays donateurs représentant au moins 60 pour cent des contributions totales. La structure décisionnelle du FEM, qui constitue une nouveauté dans le cadre international, associe les mécanismes décisionnels des banques multilatérales de développement, où les contributions financières déterminent le nombre de voix, et des organisations des Nations Unies, où on applique le principe

«un pays – une voix». A ce jour, le Conseil du FEM n'a encore jamais recouru à son mécanisme de vote, et ne devrait pas y recourir à l'avenir non plus.

Néanmoins, le système élaboré lors des négociations sur la restructuration du FEM, en 1994, pour la répartition des voix entre les pays qui contribuent au Fonds et ceux qui n'y contribuent pas, conserve une valeur symbolique appréciable et peut servir d'exemple pour la réforme des agences spécialisées des Nations Unies.

423 Secrétariat du FEM

Le Secrétariat dépend du Conseil. Son siège est à Washington. Le directeur général du Secrétariat est nommé par le Conseil pour une durée de trois ans. Il est chargé de la coordination générale du FEM. Le Secrétariat assure l'application des décisions du Conseil par les trois agences d'exécution et, de manière plus générale, la prise en compte des critères de sélection et d'exécution de projets. Le Secrétariat compose les programmes qui sont ensuite soumis au Conseil pour adoption, et il prépare les bases des décisions d'ordre politique et programmatique.

424 Assemblée du FEM

Une assemblée réunissant tous les Etats membres du FEM se tient tous les trois ans. Elle a pour fonction d'examiner les directives générales du FEM, d'examiner et d'évaluer l'administration du FEM sur la base des rapports du Conseil, et de discuter des modifications de l'*Instrument pour la restructuration du FEM* en fonction des recommandations du Conseil. Les décisions de l'Assemblée doivent être prises par consensus.

43 Bref historique du FEM: phase pilote et restructuration

431 Phase pilote du FEM (1991–1994)

La phase pilote du FEM est née d'une initiative conjointe de la France et de l'Allemagne, prise dans le cadre de la Banque mondiale en 1989. Sur une base volontaire, ces deux Etats ont décidé de mettre chacun environ 140 millions US\$ à disposition d'un fonds mondial pour l'environnement, à la condition qu'un nombre suffisant d'autres pays donateurs y participent également par des contributions librement consenties. En novembre 1990, la décision a été prise de démarrer la phase pilote du Fonds mondial pour l'environnement. A l'exception des Etats-Unis, la plupart des pays industrialisés y ont participé.

La Suisse a contribué au fonds central du FEM à raison de 40 millions US\$. En outre, elle a mis à disposition 14 millions US\$ supplémentaires sous forme de cofinancements de projets sélectionnés. Le FEM disposait ainsi d'un montant de 800 millions US\$ pour une phase expérimentale de trois ans.

Les moyens financiers du FEM devaient s'ajouter aux fonds ordinaires de la coopération au développement des pays donateurs, et servir à financer des mesures de protection de l'environnement mondial. Par ailleurs, ces mesures devaient avoir un

caractère novateur, s'inscrire dans une approche participative, et être basées sur les priorités des pays bénéficiaires.

La plupart des pays donateurs souhaitaient que le FEM se fonde sur les compétences des organisations internationales que sont la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE. Cette approche devait permettre de souligner le caractère spécifique du FEM en tant que futur mécanisme de financement des conventions mondiales sur l'environnement.

Au cours de la phase pilote, le sort du FEM était fixé lors des réunions semestrielles des membres. Du début de 1991 à la fin de 1993, le FEM s'est engagé pour un montant total de 733 millions US\$ répartis sur 115 projets, en plusieurs tranches de programmes: 57 projets dans le domaine de la diversité biologique (332 millions US\$), 41 projets dans le domaine des changements climatiques (259 millions US\$), douze projets dans le domaine des eaux internationales (118 millions US\$) et deux projets dans le domaine de l'ozone (4 millions US\$). En outre, 20 millions US\$ ont été consacrés à trois projets concernant plus d'un domaine d'intervention prioritaire (projets transsectoriels).

La phase pilote du FEM a démarré à une époque où les préparatifs de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement allaient bon train, en pleines négociations des conventions-cadre sur les changements climatiques et la diversité biologique.

Les négociations sur la restructuration et le réapprovisionnement du Fonds de base du FEM ont débuté en mai 1993, afin de prendre en considération les résultats des Conventions mondiales sur les changements climatiques et la diversité biologique, et pour permettre au FEM de devenir le mécanisme financier de ces conventions. Le texte des conventions souligne l'importance d'une structure décisionnelle équilibrée, qui tienne compte aussi bien des intérêts des pays donateurs que de ceux des pays bénéficiaires.

432 Evaluation indépendante de la phase pilote

Lors de la troisième réunion du FEM en décembre 1992, à l'instigation de la Suisse, les membres ont décidé de mener une évaluation indépendante de la phase pilote du FEM. L'évaluation devait avant tout s'intéresser à la collaboration entre les agences d'exécution et à leur manière de procéder en ce qui concerne l'identification, la préparation et l'exécution de projets. Les résultats de l'évaluation indépendante devaient fournir des bases décisionnelles pour les négociations sur la restructuration.

L'évaluation indépendante de la phase pilote du FEM a mis en évidence quelques faiblesses du mécanisme de financement. Elle a notamment déploré l'absence d'un collège multilatéral de représentants des Etats, habilité à présider aux destinées du FEM. Dans un tel collège, indépendamment de leur contribution financière au Fonds, les pays industrialisés comme les pays en développement auraient dû être représentés équitablement, conformément au principe de la représentation «équitable et équilibrée» de toutes les parties contractantes, prévue par les conventions sur l'environnement.

L'évaluation a également déploré l'absence d'une stratégie programmatique permettant de garantir l'octroi efficace des ressources financières du FEM aux différents domaines d'intervention prioritaires et types de projets. Des lacunes importantes ont

également été constatées en ce qui concerne l'identification, la préparation et l'exécution de projets: les projets du FEM ne s'adaptaient pas suffisamment aux priorités des pays bénéficiaires, et la participation des communautés locales et des organisations non gouvernementales, condition posée par les Etats membres, n'avait pour ainsi dire pas été réalisée par les agences d'exécution.

433 Restructuration et réapprovisionnement des ressources du FEM (1994-1998)

Les négociations sur la restructuration du FEM et le réapprovisionnement de son Fonds de base ont été conclues en mars 1994 par l'adoption de l'Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial (en anglais: Instrument for the Establishment of the Restructured GEF) et par des engagements financiers pour une première phase régulière du FEM (FEM 1). La restructuration du FEM lui a permis, d'une part, de tenir compte des conditions centrales fixées dans le cadre des conventions et, d'autre part, de prendre en considération certaines critiques formulées par les experts indépendants. La structure actuelle du FEM a été décrite plus haut.

Les négociations sur la restructuration du FEM se sont concentrées sur une représentation équitable et équilibrée des pays industrialisés et des pays en développement au sein du Conseil du FEM, ainsi que sur la question du mode de scrutin. Avec l'adoption du principe fixant à 32 le nombre de membres du Conseil du FEM, la solution trouvée se situe à mi-chemin entre le Conseil exécutif de la Banque mondiale, qui compte 24 sièges, et les Conseils d'administration des organisations onusiennes, qui en comptent approximativement 50. Les quatorze sièges attribués aux Etats membres de l'OCDE l'ont été en fonction de leurs contributions financières, alors que du côté des pays en développement, des groupes de pays ont été constitués, en partie selon un mode de représentation tournante. Par sa contribution, la Suisse a pu s'assurer un siège permanent au Conseil. Elle y est représentée par l'OFEFP et la DDC, qui a le statut de suppléant.

Par ailleurs, l'instrument de fondation du FEM a précisé la répartition des tâches, déjà en place pour l'essentiel, entre les trois agences d'exécution (Banque mondiale, PNUD et PNUE), ainsi que les fonctions du Secrétariat du FEM et de son directeur général.

Les négociations sur le réapprovisionnement du Fonds de base du FEM ont été menées parallèlement aux négociations sur la restructuration de l'institution. Concernant le réapprovisionnement du FEM (pour le FEM 1), l'objectif était d'adopter la même clé de répartition que celle appliquée dans le cadre de l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale. Tous les Etats disposés à verser un montant minimum de quatre millions de droits de tirage spéciaux (DTS) au FEM étaient invités aux négociations. Celles-ci ont été largement influencées par le montant de la contribution des Etats-Unis au fonds et, en fin de compte, le total des engagements a atteint deux milliards US\$. La barre des trois milliards US\$, objectif avoué de nombreux Etats européens dont la Suisse, n'a pas été atteinte.

La Suisse a contribué au réapprovisionnement du Fonds de base à raison de 31,97 millions de droits de tirage spéciaux, ce qui, au moment de l'engagement, correspondait à environ 65 millions de francs suisses. Par cette contribution, la Suisse

s'assurait un siège permanent au Conseil du FEM, qui, au cours du FEM 1, lui a permis de jouer un rôle actif et visible au sein du Conseil.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des contributions au FEM 1 (en millions de droits de tirage spéciaux, DTS):

Contributions au réapprovisionnement du FEM (FEM 1) en millions de DTS*

Tableau 3

Pays donateurs	Contributions sur la base des parts AID 10		Contributions complémentaires selon la nouvelle clé AID	Autres contributions complémentaires	Contributions totales
	DTS	%			
Allemagne	157,03	11,00	12,86	1,41	171,30
Australie	20,84	1,46			20,84
Autriche	12,85	0,90	1,05	0,37	14,28
Canada	57,10	4,00	4,68		61,78
Danemark	18,56	1,30	1,52	5,00	25,08
Espagne	11,42	0,80	0,94		12,36
Finlande	14,28	1,00	1,17		15,45
France	100,21	7,02	2,05		102,26
Grande-Bretagne	87,79	6,15	7,19	1,06	96,04
Italie	75,66	5,30	6,20		81,86
Japon	266,95	18,70	21,86	7,14	295,95
Norvège	20,27	1,42	1,66		21,93
Nouvelle-Zélande	1,71	0,12	0,14	2,15	4,00
Pays-Bas	47,11	3,30	3,86		50,97
Portugal	1,71	0,12	0,14	2,15	4,00
Suède	37,40	2,62	3,06	1,14	41,60
Suisse	24,84	1,74	2,03	5,10	31,97
USA	297,78	20,86	9,14		306,92

* 1 DTS = env. 2 CHF en 1994

44 FEM 1: le FEM depuis sa restructuration (1994–1998)

Le Conseil du FEM s'est réuni à neuf reprises depuis sa restructuration. Les réunions ont eu pour objet des questions relatives à la stratégie et à la programmation des opérations du FEM, les décisions dans ces domaines, ainsi que l'adoption des tranches de programmes soumises par le Secrétariat.

441 FEM et conventions mondiales sur l'environnement

Aujourd'hui, la tâche principale du FEM consiste à soutenir les Conventions-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et sur la diversité biologique.

Jusqu'à nouvel ordre, le FEM est le mécanisme de financement désigné de ces conventions, conformément à l'article 20 de la Convention sur la diversité biologique et à l'article 4.3 de la Convention sur les changements climatiques.

Dans le cadre de ces conventions, les pays industrialisés se sont engagés à mettre à disposition des ressources financières nouvelles et additionnelles, afin d'appuyer les pays en développement et de leur permettre de s'acquitter des engagements souscrits en adhérant aux conventions. L'utilisation des ressources est fixée par la Conférence des parties de ces deux conventions, conformément au droit international.

Lors de la première conférence, les parties contractantes ont adopté des lignes directrices pour le FEM. Ces directives ont ensuite été concrétisées dans les *stratégies opérationnelles* du FEM (voir ci-dessous). Les activités de renforcement des capacités constituent l'une des priorités de ces deux conventions. Les mesures de ce type ont pour objectif de permettre aux pays en développement de s'acquitter de leurs obligations dans le cadre des conventions, en particulier en termes de communication d'informations et de planification de mesures supplémentaires. La création de capacités institutionnelles dans ce but représente un aspect essentiel des activités de renforcement des capacités financées par le FEM. A ce jour, le FEM a approuvé le financement de telles activités dans 98 pays en ce qui concerne les changements climatiques, et dans 78 pays dans le domaine de la diversité biologique.

Pour toutes les questions liées aux conventions, le Secrétariat du FEM travaille en étroite collaboration avec les secrétariats de ces dernières. La représentation des deux conventions aux réunions du Conseil du FEM, ainsi que celle du Secrétariat du FEM aux Conférences des parties ont été institutionnalisées. Le FEM établit également des rapports annuels à l'attention des parties contractantes concernant son travail dans les domaines d'intervention prioritaires qui touchent les deux conventions.

Le FEM a pour tâche première de répondre aux exigences des conventions. Toutefois, au-delà de cette mission, il peut également financer des mesures dans des domaines prioritaires qui ne sont pas du ressort des parties contractantes. Les projets dans les pays en mutation économique d'Europe centrale et orientale en font partie. Par ailleurs, le FEM finance aussi des projets dans le domaine des eaux internationales lorsqu'il n'existe aucun accord international formulant des directives. En résumé, on retiendra que la mission du FEM va au-delà du mécanisme de financement des Conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique.

442 Relations avec les organisations non gouvernementales (ONG)

A la fin de l'année 1996, 216 organisations non gouvernementales étaient accréditées auprès du FEM. Celui-ci collabore avec les organisations non gouvernementales à tous les stades, mais c'est surtout au niveau des projets que la collaboration est indispensable. Dans de nombreux cas, les organisations non gouvernementales sont chargées de l'exécution de certaines composantes de projets, ou de projets tout entiers. Par ailleurs, elles jouent souvent un rôle important lors de l'identification et de la préparation des projets. Les organisations non gouvernementales ont accès aux ressources financières du FEM pour autant que leurs propositions de projets aient le soutien du pays bénéficiaire. Toutefois, les propositions de projets des organisations non gouvernementales doivent passer par les trois agences d'exécution. La création

d'un nouveau créneau de financement pour des projets de moyenne importance facilitera l'accès des organisations non gouvernementales aux financements du FEM, le rendant plus direct et moins bureaucratique.

Outre leur travail au niveau des projets, les organisations non gouvernementales sont également des partenaires importants sur le plan politique.

Avant chaque réunion du Conseil du FEM, des consultations avec les organisations non gouvernementales ont lieu, auxquelles participent le Secrétariat du FEM, les agences d'exécution ainsi que les membres du Conseil. Sur le plan national, des représentants des organisations non gouvernementales et des milieux économiques suisses sont aussi associés aux travaux.

Les représentants des organisations non gouvernementales peuvent également assister aux réunions du Conseil en tant qu'observateurs. Tous les documents de travail du Secrétariat du FEM et des agences d'exécution destinés au Conseil sont accessibles au public. Ils peuvent également être consultés sur Internet (<http://www.worldbank.org/html/gef>).

Les rapports institués entre le FEM et les organisations non gouvernementales ont eu un effet positif sur les relations entre les agences d'exécution et les organisations non gouvernementales. C'est ainsi que la Banque mondiale et le PNUD ont adopté certains critères du FEM concernant l'intégration des milieux non gouvernementaux pour les appliquer à leurs activités ordinaires. Le FEM a donc joué un rôle de catalyseur de transparence au sein de ces importantes organisations internationales.

443 Fonds spécial pour la préparation et l'élaboration de projets du FEM

Peu après l'établissement du FEM 1, à la fin de l'année 1994, le Conseil du FEM a décidé de créer un fonds, doté dans un premier temps de 15 millions US\$, destiné à la préparation de projets. Ce fonds permet de financer l'identification, l'élaboration et la préparation de projets satisfaisant aux critères du FEM. Selon le stade d'avancement du projet, les montants maximaux qui peuvent être sollicités sont respectivement de 25 000, 350 000 et un million US\$. Des montants plus modestes peuvent être octroyés directement par les agences d'exécution ou le directeur exécutif du FEM.

Ce nouveau créneau de financement du FEM 1 permet de surmonter certains obstacles importants que l'on rencontre fréquemment au début des phases d'identification et de préparation des projets. Les organisations non gouvernementales, en particulier, disposent rarement des ressources nécessaires à la préparation de projets, surtout lorsque subsiste un risque que le projet ne bénéficie finalement pas d'un financement du FEM. Le fonds de préparation de projets diminue ce risque. L'expérience montre que les projets admis aujourd'hui dans le programme de travail du FEM sont nettement mieux préparés que les propositions soumises au cours de la phase pilote. Cela améliore également les chances de succès des projets.

A ce jour, la principale décision du Conseil a été l'adoption, en octobre 1995, de la *stratégie opérationnelle*, un document qui avait été exigé dans l'instrument de fondation du FEM. Cette stratégie a été élaborée par le Secrétariat du FEM, en étroite collaboration avec les agences d'exécution et les secrétariats des conventions. Des consultations avec des personnes chargées des milieux scientifiques et non gouvernementaux, ainsi que des ateliers régionaux, ont également eu lieu. L'adoption de la stratégie opérationnelle a donné au FEM un instrument indispensable au développement stratégique et systématique du programme de travail, et elle a marqué la fin de la phase de transition entre la phase pilote du FEM et sa première phase.

La *stratégie opérationnelle* définit une série de *critères stratégiques*, en vertu desquels les opérations du FEM doivent:

- être conformes aux initiatives nationales et, le cas échéant, régionales (sélection de projets déterminée par les pays);
- assurer une protection durable de l'environnement mondial;
- réduire le risque lié à la marge d'incertitude concernant les évolutions futures;
- servir de complément aux moyens traditionnels de financement du développement (additionnalité);
- permettre à d'autres entités d'intervenir pour remédier à des problèmes environnementaux mondiaux (mainstreaming);
- être écologiquement, socialement et financièrement durables;
- éviter le transfert, d'un domaine d'intervention à l'autre, d'impacts négatifs sur l'environnement.

D'autre part, la *stratégie opérationnelle* définit trois catégories de projets: les *programmes opérationnels*, les *activités de renforcement des capacités* et les *mesures d'intervention à court terme*.

Programmes opérationnels

La plupart des projets (près de 85%) font partie d'un programme à long terme.

Les programmes opérationnels servent d'instrument de planification pour l'identification, l'exécution et la coordination d'une série de projets visant des objectifs spécifiques liés à l'environnement mondial, dans l'un des domaines prioritaires. Aujourd'hui, le portefeuille du FEM comprend les dix programmes suivants:

Diversité biologique:

1. écosystèmes arides et semi-arides;
2. écosystèmes côtiers, marins et dulçaquicoles;
3. écosystèmes forestiers;
4. écosystèmes montagneux;

Changements climatiques:

5. suppression des obstacles aux économies d'énergie et au rendement énergétique;
6. promotion des sources d'énergies renouvelables;
7. réduction des coûts à long terme des techniques énergétiques propres;

Eaux internationales:

8. protection des eaux;
9. formations terrestres et aquatiques intégrées;
10. réduction des émissions de polluants.

Le Secrétariat du FEM a élaboré ces programmes opérationnels spécifiques en collaboration avec les secrétariats des conventions et les agences d'exécution. Un programme supplémentaire basé sur des directives de la troisième Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique est en préparation. Ce programme, qui concerne la protection et l'exploitation durable de la diversité biologique, revêt une grande importance pour l'économie rurale.

Dans le domaine des changements climatiques, deux nouveaux programmes sont en cours d'élaboration. L'un prévoit des mesures dans le domaine des transports, l'autre a pour objet la fixation du CO₂ atmosphérique, notamment par le reboisement.

Activités de renforcement des capacités

Une partie des ressources du FEM sert à financer des activités de renforcement des capacités. Celles-ci comprennent l'établissement d'inventaires, de plans de mesures et de stratégies d'action, visant essentiellement à soutenir les conventions (environ 10%).

Ces activités constituent un élément fondamental de l'assistance du FEM aux pays en développement, en leur permettant de s'acquitter de leurs obligations en matière d'information dans le cadre d'une convention. Elles peuvent aussi concerner la récolte et la compilation des données et des informations nécessaires à la prise de décisions stratégiques et politiques. Par ailleurs, ces données et informations sont utiles aux pays bénéficiaires dans le cadre de la planification nationale et de la fixation de priorités dans les domaines d'intervention. Le financement d'activités de renforcement des capacités est la réponse du FEM à l'une des exigences majeures des deux conventions concernant le mécanisme de financement dont elles dépendent.

Mesures à court terme

La plus grande partie des ressources financières du FEM est consacrée à la réalisation des programmes opérationnels ou à des activités de renforcement des capacités. Néanmoins, certains projets prioritaires (environ 5%) qui ne relèvent d'aucune de ces deux catégories peuvent également prétendre à un financement par le FEM, notamment des mesures urgentes pour la protection d'une espèce animale particulièrement menacée.

La *stratégie opérationnelle* est relativement récente, de même que les programmes opérationnels établis sur cette base. A ce jour, seule une minorité de projets du FEM ont été sélectionnés et élaborés selon les nouveaux critères. Par contre, en ce qui concerne les activités de renforcement des capacités, le FEM a pu dégager rapidement des moyens pour le financement de mesures dans les pays bénéficiaires, grâce à une procédure d'approbation accélérée.

45 Evolution du programme du FEM au cours de la phase pilote et de la première phase ordinaire (FEM 1)

Dépenses approuvées par le Conseil du FEM, par domaine prioritaire; situation en mai 1997 (y compris 733 millions US\$ de la phase pilote)

Tableau 4

	Diversité biologique	Changements climatiques	Eaux internationales	Ozone	Projets transsectoriels
	37%	38%	12%	8%	5%
Activités de renforcement des capacités	43 mio. \$	71 mio. \$	—	—	—
Programmes opérationnels	557 mio. \$	530 mio. \$	180 mio. \$	113 mio. \$	76 mio. \$
Total par domaine prioritaire	600 mio. \$	601 mio. \$	180 mio. \$	113 mio. \$	76 mio. \$
Total du programme du FEM					1570 mio. \$

Nombre de projets approuvés par domaine prioritaire; situation en mai 1997 (y compris 115 projets de la phase pilote)

Tableau 5

	Diversité biologique	Changements climatiques	Eaux internationales	Ozone	Projets transsectoriels	Total
	45%	45%	5%	3%	2%	
Activités de renforcement des capacités	78	97	—	—	—	175
Programmes opérationnels	91	69	17	11	7	195
	169	166	17	11	7	370

Depuis la fin de la phase pilote, au début de l'année 1994, le Conseil du FEM a approuvé 80 nouveaux projets, dont l'exécution coûtera 823 millions US\$. En tenant compte des projets de la phase pilote (engagements pour un montant de 733 millions US\$), le portefeuille du FEM compte 195 activités de programmes opérationnels et 174 activités de renforcement des capacités, pour un engagement total de 1,57 milliard US\$.

Les domaines des changements climatiques et de la diversité biologique absorbent chacun près de 40 pour cent des engagements financiers, le domaine des eaux internationales environ 12 pour cent et les projets visant la protection de la couche d'ozone près de 8 pour cent. La subdivision en quatre domaines prioritaires a toutefois un caractère purement indicatif. En effet, de nombreux projets concernant la diversité biologique touchent par exemple aussi les domaines des eaux internationales et des changements climatiques.

A ce jour, la Banque mondiale a engagé environ 66 pour cent des ressources du FEM, et le PNUD environ 30 pour cent. La plupart des projets de la Banque mondiale comprennent une composante d'investissement, ce qui en augmente les coûts, alors que les projets du PNUD se situent principalement dans le domaine de la coopération technique et du renforcement des capacités, ce qui entraîne de moindres coûts. C'est pourquoi, en dépit d'un volume financier plus faible, le PNUD exécute un peu plus de projets que la Banque mondiale.

Le PNUE, pour sa part, n'exécute qu'un petit nombre de projets, pour la plupart dans le domaine de la récolte de données à l'échelon régional ou global, de la diffusion d'informations ou de la formation d'experts gouvernementaux, dans les quatre domaines d'intervention prioritaires.

Le FEM, avec son programme actuel, soutient essentiellement des actions en faveur de l'environnement mondial dont les effets se feront sentir à long terme. Cette orientation stratégique est inscrite dans la *stratégie opérationnelle* du FEM, adoptée à la fin de l'année 1995. Au cours de la phase pilote, de nombreux projets présentant des effets à plus court terme avaient été inclus dans le programme, à la condition qu'ils soient novateurs sur le plan technique et qu'ils aient un caractère exemplaire. L'objectif de telles mesures visait par exemple la réduction immédiate, mais ponctuelle, de relativement grandes quantités de CO₂. Toutefois, l'expérience a montré que les mesures à court terme dans le domaine des changements climatiques et de la diversité biologique sont rarement un investissement judicieux pour le FEM.

Activités de renforcement des capacités

Les activités de renforcement des capacités constituent un élément fondamental des activités du FEM dans les domaines d'intervention prioritaires. Grâce à elles, les pays en développement doivent acquérir les compétences leur permettant de remplir les engagements qu'ils ont souscrits en adhérant aux conventions.

L'année dernière, le FEM a été très actif dans ce domaine. Il a ainsi pu réagir rapidement aux exigences de la Conférence des parties aux Conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique. Avant avril 1997, le FEM s'est engagé dans ce type d'activités pour un montant de 57 millions US\$. Le FEM a fourni un appui à 95 pays afin qu'ils soient en mesure de s'acquitter de leurs engagements en matière d'information dans le domaine des changements climatiques et de développer des plans d'action nationaux. En ce qui concerne la Convention sur la diversité biologique, ces pays sont au nombre de 78. La procédure accélérée pour l'approbation de telles activités de renforcement des capacités aura pour conséquence probable l'augmentation prochaine du nombre de projets du FEM de ce type. Toutefois, le coût de ces activités est relativement modeste, se situant entre 200 000 et 300 000 US\$ par projet, et les programmes d'action nationaux développés à l'aide de ces ressources financières permettront aux pays bénéficiaires de développer des

mesures environnementales concrètes qui pourront prétendre à un financement du FEM.

Différentes activités du FEM ont pour objet d'améliorer les connaissances actuelles dans les domaines d'intervention prioritaires. Dans ce but, le FEM soutient des institutions publiques et des organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'environnement. Dans ce contexte, les activités de renforcement des capacités sont particulièrement importantes. Différents programmes régionaux de formation et de perfectionnement financés par le FEM complètent ces efforts. Par ailleurs, au cours des deux dernières années, le FEM a mis sur pied plus de 20 ateliers auxquels 60 pays ont participé.

Activités du FEM dans le domaine de la diversité biologique

Dans le domaine de la diversité biologique, les activités de renforcement des capacités représentent moins de 10 pour cent des engagements du FEM. Avant le printemps 1997, 91 projets réguliers ont été approuvés, pour un montant total de 557 millions US\$. Ces projets se situent actuellement à différents stades d'exécution. De nombreux projets comprennent plusieurs composantes, par exemple la mise en place de réserves naturelles associée à l'exploitation intégrée et durable des ressources naturelles, ou encore au développement d'un réseau national d'aires protégées. La plupart des projets dans le domaine de la diversité biologique comprennent une composante de récolte et de mise en valeur des données, et surtout une composante visant le renforcement ou l'établissement des compétences nationales et locales, pour la gestion et la protection des aires naturelles protégées.

Les projets du FEM tentent de plus en plus de promouvoir l'exploitation durable et respectueuse de l'environnement des régions qui entourent les aires protégées délimitées. Les intérêts économiques ainsi que les facteurs politiques et institutionnels représentent souvent des obstacles considérables aux activités du FEM. C'est pourquoi de nombreux projets du FEM tentent d'influencer les conditions-cadre socio-économiques, notamment en soutenant l'élaboration et l'application de lois et de prescriptions adéquates en matière d'utilisation des terres. L'expérience a montré que la collaboration étroite et constante avec les groupements d'intérêts locaux et les autorités locales détermine les chances de succès du projet. La protection d'espèces animales et surtout végétales utiles à l'agriculture, ainsi que la protection de la diversité biologique dans les zones agricoles, constituent une nouvelle priorité programmatique dans le domaine de la diversité biologique. Cette composante a été développée par le FEM en réponse à de nouvelles directives émanant des Parties contractantes de la Convention sur la diversité biologique.

Activités du FEM dans le domaine des changements climatiques

Un des points forts du programme du FEM dans le domaine des changements climatiques est la promotion de mesures visant à améliorer à long terme le rendement énergétique dans l'industrie et le secteur privé. En font partie les projets qui tentent d'éliminer les obstacles d'ordre institutionnel, relatifs aux réglementations et liés à l'information, sur le plan national. Un autre point fort est la promotion des énergies renouvelables et des technologies énergétiques, en particulier pour l'approvisionnement électrique décentralisé en milieu rural. La valorisation énergétique de la biomasse et la multiplication des petites centrales hydroélectriques entrent dans cette catégorie. Un autre domaine d'activité important du FEM est la réduction à long

terme du coût des technologies respectueuses de l'environnement dans le secteur de l'énergie, par exemple les énergies photovoltaïque et éolienne. En subventionnant certaines technologies, le FEM s'efforce de créer des marchés et d'encourager les producteurs locaux de technologies encore relativement coûteuses mais très intéressantes pour l'environnement.

Outre les mesures à long terme, le portefeuille du FEM contient également des projets qui visent à exploiter des opportunités avantageuses de réduction à court terme des émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit généralement de projets de la phase pilote du FEM qui ont avant tout un caractère exemplaire et qui, en raison de leur rentabilité économique, ne peuvent normalement plus prétendre à un financement par le FEM. Un projet de ce type concerne le captage et l'exploitation de gaz naturel qui, dans le cadre de l'extraction pétrolière, n'était pas exploité jusqu'ici, ou encore le captage de méthane libéré lors de l'extraction du charbon. Le FEM finance des projets visant à élaborer de tels plans de mesures, notamment en Russie et en Chine.

Activités du FEM dans le domaine des eaux internationales

Dans les domaines des changements climatiques et de la diversité biologique, le FEM peut se fonder sur des conventions mondiales pour programmer l'engagement de ses moyens. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les eaux internationales. Dans ce domaine, le FEM se fonde autant que possible sur des accords régionaux. La plupart des projets du FEM comprennent également des composantes visant le renforcement des structures nationales en matière de planification et de législation. En outre, le FEM appuie les partenariats et les accords de coopération à long terme entre Etats visant la protection et l'exploitation durable des eaux transfrontières.

Les projets comme celui visant une meilleure gestion du lac Victoria en Afrique orientale, ou encore le plan d'exploitation transfrontière du delta du Danube sont particulièrement ambitieux. Ces actions se situent en effet sur le territoire de plusieurs Etats et suscitent souvent des conflits d'intérêts quant à leur exploitation. Dans ces deux cas, le financement par le FEM ne représente qu'une petite partie du coût des projets. Toutefois, ce n'est que grâce à l'aide financière du FEM que les conditions-cadre institutionnelles, législatives et de coopération ont pu être créées, permettant l'élaboration et la mise en œuvre de mesures concrètes pour l'exploitation durable de ces écosystèmes de grande valeur.

Activités du FEM dans le domaine de la protection de la couche d'ozone

Le FEM ne finance des projets d'élimination des SAO que dans les pays d'Europe centrale et orientale qui ne peuvent prétendre à un financement du Fonds ozone. Les actions dans ce domaine concernent presque exclusivement des projets qui permettent d'éliminer des quantités importantes de SAO en les remplaçant par des substances moins dangereuses. Ces projets font partie d'efforts concertés en vue de l'élimination totale de ces substances.

En Russie, un projet du FEM vise à lui seul une réduction de la consommation de CFC de 24 pour cent par rapport à 1992, grâce au remplacement des CFC dans l'industrie des aérosols. En Pologne, les fabricants de réfrigérateurs bénéficient d'une aide à la reconversion de cette industrie, qui devrait permettre de réduire les émissions de CFC de 54 pour cent par rapport à 1994.

Mobilisation de moyens financiers supplémentaires provenant des agences d'exécution

L'un des objectifs principaux du FEM est la mobilisation de moyens financiers supplémentaires émanant des agences d'exécution, mais également de sources publiques bilatérales ainsi que de sources non gouvernementales. Par rapport à la phase pilote, le FEM 1 a fait des progrès significatifs. De nombreux projets de la phase pilote étaient «indépendants», c'est-à-dire financés à 100 pour cent par des contributions non remboursables du FEM.

Le FEM 1 s'est beaucoup plus inspiré du principe selon lequel le FEM doit avant tout financer des surcoûts. Grâce à des financements partiels de ce type, les projets classiques de développement produisent des résultats utiles à la fois sur le plan local et à l'échelon mondial. Le programme composé de 21 projets, adopté en avril 1997, correspond à des engagements de 191 millions US\$ pour le FEM. Cette somme est toutefois liée à des cofinancements pour un montant de 624 millions US\$ supplémentaires.

Programme de microfinancements

Les projets ordinaires du FEM correspondent généralement à un volume financier de plusieurs millions US\$. Pour pouvoir également soutenir des initiatives plus modestes, le FEM, au cours de la phase pilote déjà, a créé un programme de microfinancements. Ce programme est géré par le PNUD et accorde des contributions d'un montant maximal de 50 000 dollars à des actions locales. A l'été 1996, 600 actions de ce type avaient été financées dans 33 pays. La majorité des activités concernent le domaine de la diversité biologique, ce qui reflète le lien étroit qui existe entre les réalités et les intérêts locaux d'une part, et l'utilisation des ressources naturelles d'autre part. Le programme de microfinancements est devenu un instrument important d'aide aux petites organisations non gouvernementales.

Projets de moyenne importance

En avril 1997, le Conseil du FEM a également adopté une procédure accélérée pour l'approbation de projets de moyenne importance, d'un montant compris entre 50 000 et 1 million US\$. De cette manière, la lacune entre le programme de microfinancements et le programme ordinaire du FEM a été comblée. Ce créneau de financement des projets de moyenne importance, géré par les agences d'exécution, doit avant tout servir à promouvoir des initiatives d'organisations non gouvernementales, locales et internationales.

Collaboration avec le secteur privé

Dès le début de son activité, le FEM a souligné l'importance du secteur privé pour la réalisation des objectifs environnementaux globaux. Le secteur privé a élaboré et réalisé quelques projets avec le concours d'organismes de financement internationaux, comme la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et le PNUD. Lors de la session du comité directeur du FEM, en avril 1996, la «*Strategy for Engaging the Private Sector*» du FEM (octobre 1995) a été approuvée comme base de la collaboration future avec le secteur privé.

En plus des différents projets déjà réalisés, d'autres fonds spéciaux seront constitués en vue de mobiliser davantage de capitaux privés pour le financement de projets, dans le cadre de la collaboration entre le FEM et la Société financière internationale

(SFI), antenne de la Banque mondiale pour le secteur privé. Ainsi, deux fonds nationaux (*IFC/GEF Poland Efficient Lighting Project* et *GEF/IFC Hungary Energy Efficiency Co-Financing Facility*), un fonds régional (*Biodiversity Enterprise Fund for Latin America*) et deux fonds sectoriels (*IFC/GEF Small & Medium Enterprise Program* et *Renewable Energy and Energy Efficiency Investment Fund*) sont en cours de constitution ou à l'essai. En outre, un programme d'investissements liés au remplacement des SAO, intitulé «*Innovative Financing of Montreal Protocol Operations*», a été proposé. Ce programme de financement devrait être alimenté par le Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal (MFMP) et par la SFI, ainsi que par des bailleurs de fonds et des investisseurs privés bilatéraux.

46 Surveillance et évaluation régulières des opérations du FEM

461 Introduction

Conformément aux dispositions de l'instrument de fondation du FEM, le Conseil doit veiller à l'évaluation et à la surveillance régulières des opérations du FEM. En mai 1995, en réponse à cette exigence, le Conseil a chargé le directeur exécutif du FEM de nommer le responsable d'une unité spéciale rattachée au Secrétariat du FEM. En février 1996, le Conseil a nommé cette personne qui lui est directement subordonnée. Un programme complet de surveillance et d'évaluation du FEM a été adopté par le Conseil en novembre 1996.

Sur décision du Conseil, la surveillance et l'évaluation doivent être organisées conformément aux systèmes d'évaluation appliqués par les agences d'exécution. En plus, il est prévu d'effectuer des évaluations indépendantes en ce qui concerne les questions transsectorielles d'ordre institutionnel, programmatique et stratégique.

Le programme d'évaluation comprend différentes composantes qui devront être développées au cours des années à venir. L'un des objectifs consiste à harmoniser la manière d'évaluer les projets du FEM par les trois agences d'exécution, ainsi que la manière de juger les résultats des projets en termes d'utilité pour l'environnement mondial. D'autre part, le Secrétariat du FEM aura pour tâche de constituer une banque de données standardisée relative aux projets, afin d'assurer le suivi permanent du développement et de l'exécution d'un nombre croissant de projets.

Depuis 1995, le Secrétariat du FEM coordonne la compilation des rapports annuels sur l'exécution des projets. Ces rapports, qui traitent avant tout de questions opérationnelles liées à l'exécution des projets, consistent essentiellement en des auto-évaluations effectuées par les trois agences d'exécution. Deux de ces rapports annuels, couvrant les années fiscales 95 (juillet 1994 à juin 1995) et 96 (juillet 1995 à juin 1996), sont disponibles (voir ci-dessous). Le rapport relatif à l'année fiscale 97 sera publié à la fin de 1997.

D'ici à la fin de 1997, il est prévu de mener à terme deux études indépendantes sur le FEM dans le cadre du programme de surveillance et d'évaluation. La première, confiée à un bureau de consultants externes, examine les caractéristiques de quelques projets du FEM couronnés de succès, ainsi que celles d'autres projets du FEM ayant connu moins de réussite. Cette étude se base essentiellement sur des visites de projets. L'autre étude, effectuée par le Secrétariat du FEM avec l'aide d'un groupe de consultants indépendants et sous la surveillance d'un panel d'observateurs interna-

tionaux, évalue le FEM dans son ensemble. Cette évaluation a pour but d'apprécier de manière globale la réalisation des objectifs du FEM. Les premiers résultats seront discutés dans le cadre d'un atelier qui se tiendra en octobre 1997, et auquel des organisations non gouvernementales pourront également prendre part. Le rapport définitif devrait paraître au printemps 1998.

L'évaluation du FEM se base sur l'analyse de documents et sur des interviews de représentants de différents acteurs du FEM dans les organisations multilatérales et quelques pays bénéficiaires sélectionnés.

462 Résultats des rapports sur l'exécution des projets 1996 (PIR 96)

La compilation des rapports annuels d'exécution des projets constitue un instrument important qui permet au Secrétariat du FEM et aux agences d'exécution de discuter et d'exploiter conjointement leurs expériences en matière d'exécution de projets. Au cours des prochaines années, cet instrument devra être amélioré et harmonisé. Les principaux résultats du PIR 96 sont présentés ci-dessous.

Le PIR 96 considère 92 projets dont l'exécution avait commencé depuis au moins douze mois le 30 juin 1996. En matière d'exécution de projets, les expériences sont en partie divergentes dans les quatre domaines d'intervention prioritaires, mais elles présentent aussi d'importantes caractéristiques communes.

La phase préliminaire des projets, surtout dans le domaine de la diversité biologique, a souvent été plus longue que prévu. L'intégration de la population locale, la recherche d'un consensus entre les intérêts relatifs à l'utilisation des ressources, ainsi que les efforts visant à influencer les conditions-cadre politiques et les réglementations défavorables se sont avérés particulièrement difficiles, complexes et longs. Par conséquent, les idées de projets ne devraient pas être sélectionnées et approfondies sur la seule base de leur utilité potentielle pour l'environnement global.

Les résultats du PIR 96 montrent également que le succès d'un projet dans le domaine de la diversité biologique est souvent déterminé par l'attitude de la communauté locale envers les techniques de gestion durable. Pour compenser les coûts d'opportunité à court terme à la charge de la communauté, la création ou l'existence d'alternatives sérieuses en matière de génération de revenus joue un rôle décisif. Les coûts d'opportunité apparaissent lorsqu'il faut renoncer à l'exploitation unique des ressources naturelles d'un écosystème fragile (par exemple renoncer au déboisement). Le succès d'un projet dépend aussi, dans une large mesure, de l'engagement et de la motivation des gouvernements en vue d'assurer la protection de régions spécifiques. En Nouvelle-Guinée par exemple, le PNUD a dû abandonner un projet du FEM qui visait à délimiter et à protéger une région forestière particulièrement riche en espèces, le déboisement de cette zone ayant déjà été approuvé. Les autorités nationales et des groupes autochtones considéraient que la réalisation de revenus uniques à court terme, provenant des taxes de concession, était plus intéressante que la perspective d'un profit plus important à long terme, résultant d'une gestion durable des ressources.

Dans le domaine de la diversité biologique, il est essentiel de développer des approches créatives pour le financement des coûts récurrents occasionnés par la protection de la diversité biologique et des écosystèmes. Les engagements à long terme, soi-

gneusement négociés, des autorités nationales et des bailleurs de fonds internationaux font partie de ces approches. Les fonds fiduciaires, dont les intérêts permettent également de financer des coûts récurrents (voir Bhoutan), sont une autre solution. Toutefois, la constitution de fonds fiduciaires présente l'inconvénient d'immobiliser une part importante des capitaux du FEM.

Les agences d'exécution, pour leur part, soulignent l'importance d'une évaluation réaliste et prudente des profits économiques de l'exploitation durable des ressources naturelles, par exemple des forêts.

La plupart des projets dans le domaine des changements climatiques visent à améliorer le rendement énergétique ou à promouvoir l'adoption de sources d'énergies renouvelables et de technologies alternatives. Selon les conclusions du PIR 96, dans ce domaine, les conditions-cadre politiques et institutionnelles exercent une influence bien plus importante sur la reproductibilité de projets visant la promotion de technologies énergétiques novatrices que les questions d'ordre technique. Un projet de fermes éoliennes pour la production d'électricité en Inde, exécuté par la Banque mondiale, a été couronné de succès en ce qui concerne l'adaptation et la diffusion de ces systèmes. En revanche, la reproduction à large échelle de cette composante du projet s'est heurtée à des obstacles d'ordre politique et économique. Ce sont également les conditions économiques défavorables qui s'opposent à une large diffusion de projets visant la promotion de systèmes photovoltaïques domestiques.

Dans le domaine des eaux internationales, les expériences des agences d'exécution ont montré que les projets sont particulièrement complexes, notamment en raison de leur caractère transfrontalier qui exige la prise en compte de conditions-cadre nationales différentes. Le projet concernant le delta du Danube illustre l'importance d'une étroite collaboration entre les agences d'exécution. Dans ce domaine également, les mesures préparatoires se sont avérées beaucoup plus longues que prévu.

De nombreux enseignements du PIR 96 s'appliquent aux quatre domaines prioritaires. La prise en compte des communautés locales a largement contribué à améliorer la qualité des projets. Cette intégration doit avoir lieu le plus tôt possible, et elle requiert la volonté réelle de déléguer le pouvoir de décision aux communes et aux organisations locales. Au cours de la phase pilote du FEM, les agences d'exécution ont parfois poursuivi des projets du FEM qui ne bénéficiaient d'aucun appui au sein de la population ou dans lesquels les conditions-cadre nationales n'avaient pas été prises en considération. Par la suite, quelques-uns de ces projets ont dû être abandonnés, d'autres ont redémarré sur de nouvelles bases, mais leur exécution a pris beaucoup de retard. Cependant, certains exemples du PIR 96 montrent que les entretiens et les négociations avec les autorités nationales et locales, ainsi qu'avec les communautés autochtones et les organisations non gouvernementales, ne donnent pas toujours les résultats escomptés.

On peut en conclure que les mesures visant à obtenir une large adhésion sur le plan local nécessitent beaucoup de temps et une grande attention. Par conséquent, elles doivent être soigneusement planifiées. Les agences d'exécution constatent aussi que la participation accrue des organisations non gouvernementales aux activités du FEM a généralement un effet bénéfique sur les projets. Toutefois, certaines expériences faites dans ce domaine ont été moins positives. La collaboration avec plusieurs organisations non gouvernementales renvoie souvent les décisions délicates aux calendes grecques lorsque les avis divergent.

Les agences d'exécution rencontrent fréquemment des problèmes liés à la mise à disposition des moyens financiers promis par les pays bénéficiaires. Les fonds en question concernent généralement les composantes d'un projet qui ont été définies comme répondant aux intérêts d'un pays, le financement par le FEM ne couvrant que les surcoûts. A cet égard, il s'est avéré important d'impliquer les instances gouvernementales le plus tôt possible dans l'identification et la préparation des projets. Aussi, les accords concernant les contributions nationales aux projets doivent être réalistes et avoir un caractère contraignant.

Le PIR 96 constate en outre que l'une des clés du succès des projets du FEM passe souvent par l'implication du secteur privé. Les efforts du FEM visant à intégrer le secteur privé doivent par conséquent être intensifiés.

Toutefois, les mesures d'incitation qui s'adressent au secteur privé nécessitent généralement des moyens financiers importants. Le PIR 96 note des progrès en ce qui concerne le décaissement des moyens approuvés. Au cours de la phase pilote et au début du FEM 1, il s'écoulait souvent beaucoup de temps entre l'acceptation d'un projet par les agences d'exécution et le début de l'exécution proprement dite, une situation qui a été largement critiquée.

Dans ces conditions, le versement des moyens approuvés a pris un retard important. Durant l'année fiscale 1995, les montants versés n'ont représenté que 26 pour cent des sommes approuvées. En juin 1996, ce pourcentage a atteint 40 pour cent. La meilleure qualité des propositions de projets et la plus grande efficacité du cycle des projets expliquent cette amélioration.

Pour l'année 1996, la Banque mondiale a identifié deux projets à risques qui ne répondent manifestement pas aux attentes. Ces deux projets représentent 6 pour cent du portefeuille du FEM. En comparaison, parmi les projets environnementaux ordinaires de la Banque mondiale, 24 pour cent sont considérés comme menacés. La Banque mondiale suggère deux explications pour la meilleure tenue des projets du FEM. D'une part, ces projets sont encore jeunes et l'expérience a montré que les problèmes ne se manifestent généralement que vers la fin de la phase d'exécution. Les chiffres mentionnés doivent donc être relativisés. D'autre part, la meilleure tenue des projets du FEM s'explique par un facteur spécifique au FEM. L'importance accordée aux mesures participatives et aux engagements fermes de la part des pays bénéficiaires, dès la phase préparatoire des projets, s'est avérée globalement positive et a été favorable à l'exécution des projets.

Le PNUD a estimé que les résultats directs de ses projets étaient satisfaisants à 86 pour cent. Toutefois, aucune comparaison avec le programme ordinaire du PNUD n'a été établie. Le PNUE, pour sa part, considère que le déroulement des six projets qu'il exécute est bon. Ces projets étaient inclus dans le PIR 95. Il convient cependant d'apprécier les bonnes nouvelles des agences d'exécution avec prudence.

47 Evaluation des résultats

A maints égards, le FEM est un instrument unique de la coopération internationale. Ses objectifs sont particulièrement ambitieux. Ils visent l'intégration de la notion de protection de l'environnement mondial dans les stratégies de développement économique sur les plans local, national et régional. Le FEM est d'abord le fondement opérationnel des conventions sur l'environnement mondial. La mise en œuvre des

Conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique serait probablement vouée à l'échec si le FEM n'existait pas.

Par rapport à la complexité et à l'ampleur du défi que constitue le développement durable au niveau mondial, les moyens dont dispose le FEM sont extrêmement modestes. Tout bilan intermédiaire du FEM doit tenir compte de cette réalité. Le FEM doit avant tout être évalué sur sa capacité à influencer les processus politiques à l'échelon national et international, dans la perspective d'un développement durable.

Sur certains points essentiels, l'impact du FEM a été considérable:

- la transparence et la participation qu'il exige dans la préparation et l'exécution des projets en font un exemple pour la coopération internationale;
- aujourd'hui, c'est à l'instigation du FEM que sont élaborés la plupart des rapports et plans de mesures nationaux concernant les changements climatiques et la diversité biologique dans les pays en développement;
- dans de nombreux pays, le FEM a favorisé des partenariats inhabituels entre différents acteurs: instances gouvernementales, communautés locales et groupements d'intérêts, organisations non gouvernementales dans les domaines de l'environnement et du développement et institutions internationales;
- l'approche programmatique définie dans la *stratégie opérationnelle* garantit que les moyens financiers du FEM sont engagés de manière à atteindre des résultats à long terme, conformément aux directives des Conventions;
- certains projets fournissent aujourd'hui des résultats mesurables, à court terme, en faveur de l'environnement mondial;
- le FEM influence la définition des priorités par les agences internationales de développement dans l'optique du développement durable;
- le FEM, qui dispose de moyens modestes, est parvenu à mobiliser des moyens supplémentaires trois fois plus importants pour des mesures en faveur de l'environnement mondial.

Transparence et participation

Le FEM est actuellement le mécanisme financier international qui accorde le plus d'importance à l'information ainsi qu'à la participation des communautés locales et des organisations non gouvernementales, à chacune des étapes du cycle des projets. Cette attitude est motivée par le fait que toute mesure qui, en fin de compte, doit être utile à l'échelon global, ne peut être exécutée que sur le plan local. Les projets environnementaux que les communautés locales ne jugent pas utiles et pertinents pour elles n'ont pratiquement aucune chance de succès. L'information et la consultation de la population locale et des organisations non gouvernementales ont trop souvent été négligées au cours de la phase pilote du FEM, ou elles n'ont tout simplement pas eu lieu. Sévèrement critiqué à ce sujet dans le cadre de l'évaluation indépendante de la phase pilote, le FEM a réagi en prenant des mesures étendues au niveau du cycle des projets.

Actuellement, les documents qui sont soumis à l'approbation du Conseil du FEM contiennent des données détaillées sur la manière d'assurer l'intégration des communautés locales et des milieux non gouvernementaux dans les activités du FEM. L'importance accordée par le FEM aux mesures participatives se reflète notamment au niveau du budget des nouvelles propositions de projets. La tranche de programme soumise au Conseil en avril 1997 contient treize nouveaux projets dans le domaine de la diversité biologique. Près de 2,5 pour cent des moyens financiers de ces projets

sont consacrés au financement d'ateliers, de consultations et d'activités de relations publiques. De plus, 20 pour cent du budget est prévu pour des activités locales, au niveau de la commune. Elles comprennent le développement d'activités économiques alternatives pour les villageois.

Les expériences des agences d'exécution en matière d'intégration rapide des communautés locales et des organisations non gouvernementales dans le cycle des projets se sont avérées largement positives. Ces expériences ont été discutées en détail dans le cadre des rapports annuels sur l'exécution des projets de 1995 et 1996 (voir plus haut). La qualité des propositions de projets du FEM, et par conséquent leurs chances de succès à long terme, ont pu être améliorées. L'information, la participation, la coopération, la recherche de consensus et la transparence sont indispensables à la recherche de mesures durablement efficaces, utiles à la fois sur les plans local et global. Mais cette démarche demande du temps et engendre des coûts supplémentaires. A moyen et à long terme, il convient de mieux intégrer encore les communautés locales dans la réalisation des projets.

Promotion des conventions mondiales sur l'environnement

Le FEM aide les pays en développement afin qu'ils soient en mesure de s'acquitter des engagements auxquels ils ont souscrit dans le cadre des conventions. Ces activités peuvent avoir un impact politique considérable. Dans de nombreux pays en développement, la population et les élites politiques n'ont pas véritablement conscience des problèmes de l'environnement global. Dans certains cas, l'appui du FEM a été à l'origine de la ratification de la Convention sur la diversité biologique. Actuellement, sans le FEM, rien ne serait entrepris dans un grand nombre de pays en développement pour lancer des programmes nationaux et des mesures législatives dans les domaines des changements climatiques et de la diversité biologique.

Dans de nombreux pays en développement, le FEM contribue ainsi de manière significative à la mise en place de capacités institutionnelles, à l'échelon national, pour lutter contre les problèmes de l'environnement mondial. Ces capacités sont créées au niveau des administrations nationales, mais aussi dans les universités et dans les milieux non gouvernementaux.

Nouveaux partenariats

Les activités du FEM sur le plan national favorisent une nouvelle forme de partenariat entre les instances de l'Etat et les milieux non gouvernementaux qui, jusqu'ici, n'avaient que peu de contacts. De cette façon, le FEM contribue à élargir le cercle des participants aux débats sur la détermination des priorités entre objectifs environnementaux et objectifs de développement dans ces pays. De manière indirecte, le FEM favorise également les processus de démocratisation par le biais des critères qu'il applique dans le cadre de ses projets. Dans certains pays en développement, ces processus sont encore peu développés.

Efficacité à long terme de l'engagement des moyens

La *stratégie opérationnelle*, en vigueur depuis fin de l'année 95, et les programmes spécifiques qui en découlent (voir plus haut), ont permis de sélectionner les nouveaux projets en fonction de leur contribution à un programme cohérent d'ordre plus général. Cette démarche permet non seulement d'engager plus efficacement les moyens limités du FEM dans les quatre domaines prioritaires (changements climatiques, diversité biologique, eaux internationales et protection de la couche d'ozone),

mais encore de mieux cibler les interventions dans ces domaines. En outre, elle permet de tester différents types de projets à relativement long terme et de les améliorer. L'approche programmatique évite également la surreprésentation de certains types de projets faciles à identifier et à développer, mais qui ne correspondent pas toujours à une utilisation optimale des moyens à long terme. Même si les résultats de l'approche programmatique du FEM ne se feront sentir que dans quelques années, la composition actuelle du portefeuille du FEM en est une première conséquence.

Utilité mesurable pour l'environnement

En rapport avec les domaines d'intervention prioritaires, le FEM peut se prévaloir de résultats significatifs. Concernant la diversité biologique, c'est sur l'initiative du FEM que la plupart des Etats particulièrement riches en espèces animales et végétales ont commencé à élaborer des programmes nationaux de gestion et de protection. Par ailleurs, dans le cadre de différents projets, le FEM a démontré de quelle manière certaines approches innovatrices et reproductibles permettent de concrétiser des programmes et stratégies, par l'application de mesures efficaces et durables présentant un intérêt concret à la fois pour les communautés locales et pour l'environnement mondial.

Dans le domaine des changements climatiques également, le FEM contribue au développement de capacités institutionnelles nationales en finançant des activités de renforcement des capacités selon la Convention sur les changements climatiques. Le FEM permettra bientôt de combler certaines lacunes dans les systèmes de mesure et de surveillance des concentrations de gaz à effet de serre, y compris des concentrations de SAO. De plus, le FEM est aujourd'hui un instrument de financement qui fait autorité sur le plan mondial en matière de promotion des technologies relatives aux énergies renouvelables. En mobilisant des ressources supplémentaires considérables, notamment en collaboration avec le secteur privé, le FEM est parvenu à améliorer la promotion commerciale des éoliennes et des cellules photovoltaïques.

Selon les estimations du Secrétariat, l'aide du FEM à la promotion de systèmes photovoltaïques domestiques a permis de multiplier entre quatre et huit fois le marché des systèmes de petites dimensions dans le domaine des énergies renouvelables. A l'échelon mondial, quelque 500 000 ménages sont concernés. Les projets de ce type se heurtent encore souvent à des difficultés considérables au niveau de l'exécution, surtout en ce qui concerne l'entretien et la maintenance des systèmes. Pourtant, ils font œuvre de pionnier et leur impact à long terme est extrêmement prometteur. Dans certains cas, les ressources du FEM permettent d'obtenir des résultats durables et mesurables à court terme en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Dans le domaine des eaux internationales, les projets présentent souvent des difficultés particulières car ils concernent plusieurs Etats dont les intérêts sont souvent discordants. Dans ce domaine, le FEM a surtout joué un rôle de catalyseur favorisant la collaboration entre Etats dans le développement de stratégies communes de protection et de gestion des eaux internationales. La plupart des actions en cours sont des composantes de projets de plus grande envergure. Elles sont souvent au stade initial et nécessiteront encore de gros efforts. Toutefois, le FEM a parfois donné l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre de mesures efficaces.

Concernant la protection de la couche d'ozone, les projets du FEM ont engendré des réductions concrètes et mesurables des émissions de CFC. Ces projets ont contribué à réduire de 60 pour cent les émissions globales de CFC depuis 1990.

Influence sur les programmes classiques des agences d'exécution

Les agences d'exécution se sont efforcées de prendre en compte les objectifs du FEM également dans leurs programmes de développement classiques. D'une part, il convient d'éviter qu'une même organisation finance des projets incompatibles entre eux, d'autre part, il faut saisir les opportunités d'œuvrer en faveur de l'environnement mondial, y compris dans le cadre des programmes de développement classiques, même sans financement complémentaire du FEM.

Les agences d'exécution sont plus sensibles aux problèmes de l'environnement mondial, comme le prouvent les discours du président de la Banque mondiale et du directeur général du PNUD, mais également une série de décisions prises par les organes exécutifs de ces organisations qui témoignent d'une meilleure prise en compte des problèmes environnementaux.

Les expériences des agences d'exécution dans le cadre des projets du FEM, notamment en ce qui concerne la participation et la transparence, se répercutent également sur leurs activités ordinaires. Le PNUD et la Banque mondiale ont renforcé leur collaboration avec les organisations non gouvernementales et l'accès aux informations relatives aux projets a été facilité.

On constate également des changements sur le plan de la programmation. En juin 1996, le portefeuille environnemental de la Banque mondiale représentait un volume de 11,5 milliards US\$ répartis sur 153 projets dans 62 pays. Une part importante de ces ressources a été approuvée depuis 1992. La Banque mondiale finance un nombre croissant de projets dans le domaine des énergies renouvelables, en engageant ses propres moyens. Depuis peu, elle dispose d'un programme de financement destiné à des projets d'exploitation durable de la diversité biologique.

Le PNUD a pris des mesures pour améliorer la formation et la coordination dans ses bureaux nationaux pour les questions relatives au FEM. Le PNUD a adopté quelques-unes des innovations imposées par le FEM dans son propre programme. Des exigences semblables ont notamment été formulées pour l'ensemble du programme du PNUD en ce qui concerne les consultations et la participation des communautés locales et des milieux non gouvernementaux à l'identification et à la préparation de projets.

Mobilisation de moyens supplémentaires

Selon les informations fournies par les agences d'exécution, au cours de la phase pilote, le FEM a mobilisé quelque 2,3 milliards US\$ supplémentaires en engageant lui-même 720 millions US\$. En juin 1996, les moyens financiers qui avaient été approuvés par le Conseil du FEM depuis la restructuration se montaient à 462 millions US\$ dans le domaine des changements climatiques. Avec ces ressources, ce ne sont pas moins de 2,6 milliards US\$ supplémentaires provenant de sources bilatérales, multilatérales et autres qui ont pu être mobilisés pour le cofinancement d'activités liées au FEM. Pourtant, la mobilisation de moyens supplémentaires est très variable dans les quatre domaines prioritaires. En ce qui concerne les changements climatiques, un petit nombre de projets représentent une part importante des montants de cofinancement, alors que pour un grand nombre de projets, la part de cofinancement

reste modeste. De ce fait, la mobilisation de moyens financiers supplémentaires, selon le principe du financement des surcoûts, restera un objectif important du FEM.

La mobilisation des ressources va au-delà du cofinancement de projets. Lorsque des projets du FEM sont imités, ou lorsque des technologies deviennent commercialisables à la suite d'un projet du FEM, on peut également considérer qu'il s'agit de ressources supplémentaires mobilisées en faveur de l'environnement mondial. Il existe des exemples de telles relations de cause à effet, mais il est difficile de les saisir de manière systématique.

En peu de temps, le FEM a parcouru un long chemin sur le plan conceptuel et opérationnel, dans un domaine récent de la coopération internationale.

Au terme de la phase pilote du FEM, la restructuration a été le premier pas important pour exploiter les expériences de la phase pilote et pour doter le FEM d'une structure décisionnelle permanente qui réponde également aux exigences des conventions environnementales. Suite à l'établissement du FEM sur une base permanente, en mars 1994, le Conseil du FEM a posé d'autres bases indispensables à l'évolution stratégique et programmatique de cet instrument financier, notamment en adoptant la stratégie opérationnelle et les procédures accélérées en ce qui concerne les activités de renforcement des capacités. Dans ce cadre, les directives émanant des conventions environnementales ont été totalement intégrées. De l'avis du Conseil fédéral, en peu de temps, le FEM a démontré sa capacité à produire des résultats significatifs. Les trois dernières années ont été marquées par la volonté d'exploiter les premières expériences de la phase pilote et de constituer une base solide pour le développement de cet instrument essentiel de la coopération internationale dans le domaine de l'environnement. Sur cette base, il s'agit maintenant de poursuivre et de consolider le FEM. L'évaluation et le contrôle réguliers des activités du FEM par son Secrétariat, par les agences d'exécution et par des instances indépendantes doivent assurer le contrôle de qualité nécessaire.

48 Besoins financiers pour la deuxième phase du FEM (FEM 2)

On assiste à une augmentation de la demande de financements par le FEM, qui va de pair avec les trois éléments suivants: la consolidation de la structure institutionnelle du FEM, les expériences réalisées par les agences d'exécution dans le cadre du FEM, et surtout la capacité croissante des pays bénéficiaires à identifier les projets appropriés. La demande s'accroît également suite à la création, en 1995, d'un fonds de préparation des projets.

Le Secrétariat du FEM estime que ce mécanisme de préparation des projets engendrera à lui seul une demande de financements de l'ordre de 700 millions US\$ au cours de ces prochaines années.

Les besoins financiers par domaine d'intervention prioritaire peuvent être estimés sur la base des évolutions suivantes:

Diversité biologique

Dans le domaine de la diversité biologique, la plupart des projets en préparation visent à intégrer des mesures de protection de la nature et des stratégies de gestion durable des ressources, notamment en foresterie, en agriculture et dans le secteur de la

pêche. Il s'agit en priorité de projets qui visent à améliorer les capacités des gouvernements et à promouvoir les pratiques respectueuses de l'environnement. Dans les régions particulièrement riches en espèces animales et végétales, les projets du FEM visent également à influencer les conditions politiques et à s'attaquer aux causes véridables de la diminution de la diversité biologique.

Cet objectif ambitieux ne peut être poursuivi que dans le cadre de projets qui ont une masse critique suffisante. Dans ce cas, les moyens financiers du FEM doivent servir à mobiliser des ressources supplémentaires. Le programme concernant la diversité biologique continuera à promouvoir des projets de protection de la nature, pour autant qu'ils contribuent à consolider les systèmes d'aires protégées à l'échelon national et régional. En effet, les zones protégées constituent l'épine dorsale de la protection de la diversité biologique. En matière de promotion des aires protégées existantes, mais disposant de moyens financiers insuffisants, les besoins en ressources supplémentaires restent importants.

Par ailleurs, il faut plus que jamais protéger les espèces et gérer les ressources de manière durable, y compris dans les régions exploitées à des fins économiques. Un nombre croissant de projets du FEM auront pour objet de promouvoir l'exploitation durable des ressources biologiques, notamment par l'exploitation des produits non-bois de la forêt et des plantes médicinales. L'exploitation durable des régions qui entourent les écosystèmes particulièrement riches en espèces constituera une autre priorité.

Hormis les priorités mentionnées ici, de nouvelles directives de la Convention sur la diversité biologique augmenteront la demande de financements par le FEM. En outre, conformément à la décision du Conseil du FEM, les projets qui visent à lutter contre la désertification tout en tenant compte de la biodiversité pourront aussi prétendre au financement.

Changements climatiques

Dans le domaine des changements climatiques, le FEM finance actuellement des activités de renforcement des capacités dans 90 Etats. Disposant de capacités renforcées, il est probable que les pays bénéficiaires seront en mesure d'identifier un grand nombre de projets susceptibles d'être financés par le FEM. Bon nombre de ces projets auront pour objectif de réduire les barrières économiques afin de promouvoir les mesures d'économies d'énergie et l'utilisation de ressources énergétiques renouvelables. On s'attend à un accroissement significatif du nombre de projets visant à abaisser les coûts à long terme des technologies énergétiques émettant peu de gaz à effet de serre. Dans ce domaine, sept technologies prometteuses ont été identifiées dans le programme opérationnel.

Le Secrétariat du FEM estime que pour chacune de ces sept technologies, il faudrait exécuter au moins quatre projets de 15 millions US\$ en moyenne afin d'atteindre une masse critique suffisante permettant d'abaisser leur prix. Pour ce seul programme opérationnel, il faudrait par conséquent disposer de près de 400 millions US\$. Une demande supplémentaire découlera de deux programmes opérationnels en préparation: l'un concerne le secteur des transports, l'autre la fixation du CO₂. La mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la désertification, entrée récemment en vigueur, devrait aussi engendrer une augmentation du nombre de projets du FEM, dans la mesure où elle présente un lien étroit avec le climat.

Eaux internationales

Les projets du FEM dans le domaine des eaux internationales sont encore peu nombreux car, dans un premier temps, le FEM a accordé la priorité à la préparation de projets et à la coopération entre Etats riverains en matière d'identification de projets et d'élaboration de plans de mesures. Actuellement, on dénombre 22 projets en préparation concernant 82 pays bénéficiaires. Au cours de la prochaine période de financement, la demande devrait augmenter lorsque les groupes de pays auront conclu des conventions-cadre de coopération. Il faut aussi s'attendre à une augmentation de la demande de projets du FEM dans le domaine de la pollution des eaux par les produits chimiques, en particulier par les polluants organiques persistants (POP).

Protection de la couche d'ozone

La projection des besoins financiers dans le domaine de la protection de la couche d'ozone est relativement aisée. Le travail qu'il reste à accomplir dans les pays en mutation économique est bien défini. Les besoins financiers se situent entre 70 et 160 millions US\$. L'achèvement de ce programme, au cours des prochaines années, marquera la fin du financement de l'élimination des SAO par le FEM. Des projets dans ce domaine se poursuivront dans les pays en développement, mais ils seront financés par le Fonds ozone du Protocole de Montréal et non par le FEM.

Le tableau suivant montre la fourchette des besoins financiers estimés pour la prochaine période de quatre ans (1998 à 2002). Les données se basent sur une estimation réaliste de l'évolution de la demande liée aux projets, compte tenu des restrictions budgétaires dans les pays donateurs.

Deuxième reconstitution du FEM: 1998-2002

Volume projeté de la programmation (en millions US\$)

Tableau 6

	Changements climatiques	Diversité biologique	Eaux internationales	Ozone	Total
Programmes opérationnels 80-90%	840-1170	840-1170	230-330	-	1910-2670
Activités de renforcement des capacités 9-11%	100-140	100-140	-	-	200-280
Mesures à court terme 4-6%	50-70	50-70	-	90-130	190-270
	1075-1500 40-45%	1075-1500 40-45%	250-350 9-11%	100-150 3-5%	2500-3500

49 Engagement suisse dans le FEM

La Suisse est d'avis que le FEM constitue le principal mécanisme de financement permettant la mise en œuvre des conventions sur l'environnement global, c'est-à-

dire, à ce jour, des Conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique. A l'avenir, pourtant, le FEM sera aussi destiné à des projets de lutte contre la désertification et à des mesures de mise en œuvre de la future convention sur les POP, qui sera négociée dès 1998. Pour qu'un projet puisse prétendre à un financement, il faut cependant qu'il concerne l'un des quatre domaines prioritaires du FEM. Le financement de ces activités par un seul fonds permet d'éviter les recouvrements et favorise l'utilisation efficiente des moyens à disposition.

Depuis la création du FEM, la Suisse participe activement à sa restructuration et à sa consolidation. Le montant de ses contributions financières lui a valu un siège au sein du Conseil du FEM, position qui lui permet d'influencer la politique du FEM.

Le tableau ci-dessous donne une aperçu des paiements effectués par la Suisse au FEM à ce jour:

Paiements de la Suisse au FEM à ce jour (en francs suisses)

Tableau 7

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total	1997 (à payer)
Phase pilote du FEM	4 049 543	7 361 614	12 109 852	11 611 517	10 843 664	6 992 036	4 059 343	57 027 569	
FEM I						2 923 408	3 462 689	6 386 097	3 240 000
Total	4 049 543	7 361 614	12 109 852	11 611 517	10 843 664	9 915 444	7 522 032	63 413 666	3 240 000

Dans le cadre du FEM, la Suisse continuera surtout à s'engager pour les objectifs suivants:

- la collaboration entre le FEM et les conventions sur l'environnement global doit être intensifiée. Le FEM doit devenir le mécanisme de financement permanent au service de ces conventions;
- le FEM doit continuer à accroître la sensibilité des agences d'exécution aux problèmes environnementaux globaux, entraînant ainsi une meilleure prise en compte des intérêts de l'environnement dans les programmes normaux du PNUD et de la Banque mondiale (*mainstreaming*);
- les populations locales, les organisations non gouvernementales et l'industrie doivent être mieux informées et davantage associées au déroulement des projets;
- lors du choix et de la réalisation des projets, il faudra mieux s'assurer de leur durabilité, c'est-à-dire vérifier qu'ils tiennent compte des conséquences écologiques, économiques et sociales;
- il faut développer des indicateurs et des méthodes de travail se prêtant à l'analyse et à l'évaluation régulière des opérations du FEM.

5 Réapprovisionnement du FEM (FEM 2)

Au cours de la première période de financement du FEM, de 1994 à 1997, les pays donateurs avaient mis 2 milliards US\$ à disposition du FEM. A cette époque, la Suisse et d'autres Etats européens avaient plaidé pour un montant supérieur, considérant que la négociation d'objectifs concrets et la mise en œuvre de mesures effica-

ces dans le cadre des conventions sur l'environnement mondial méritaient un soutien financier plus important. Le montant de la première reconstitution du fonds a été largement déterminé par la contribution de certains pays donateurs importants, en particulier des Etats-Unis.

Pour la deuxième reconstitution du FEM (FEM 2), le Conseil fédéral estime aujourd'hui que l'objectif à atteindre devrait être de 3 milliards US\$ au moins. Aussi, lors des négociations à venir, défendra-t-il cet objectif, qui ne pourra être atteint que si l'ensemble des pays donateurs renforcent leur engagement dans les mêmes proportions. Au cours des négociations, il a déjà été décidé de déduire du montant définitif du réapprovisionnement la somme des contributions encore dues au FEM 1 par certains pays (USA, Italie, Brésil, Argentine). Le Conseil fédéral justifie un réapprovisionnement de l'ordre de 3 milliards US\$ par les arguments suivants:

- Depuis la première reconstitution du FEM, les Conventions-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et sur la diversité biologique sont entrées en vigueur. Par rapport aux besoins en hausse, les moyens financiers actuellement disponibles pour aider les pays en développement à élaborer des mesures et à mettre en œuvre les conventions sont insuffisants.
- Par rapport aux besoins des pays en développement, les moyens du FEM restent globalement modestes, même s'ils sont en hausse par rapport à la première phase. Or, il s'est avéré que les moyens du FEM permettaient d'influencer des décisions dans d'autres domaines politiques, notamment en mobilisant des ressources supplémentaires. Les projets visant à mobiliser des ressources supplémentaires, mais aussi ceux qui visent à agir sur certains marchés commerciaux, par exemple pour favoriser l'introduction de technologies énergétiques novatrices ou pour promouvoir une exploitation durable des forêts primaires, coûtent relativement cher. Mais à long terme, leur portée peut être considérable. De ce fait, l'augmentation des ressources du FEM permettrait de fournir davantage de moyens à des projets dont la portée est potentiellement étendue.
- Au cours de ses six premières années d'activités, le mécanisme du FEM a permis de développer les capacités nécessaires à l'engagement efficace à long terme des ressources du FEM pour la protection de l'environnement mondial. Ces capacités personnelles et institutionnelles ont été mises en place tant dans les pays bénéficiaires qu'au sein des agences d'exécution. Le FEM a suscité des espoirs. Aujourd'hui, dans les pays en développement, des milliers de personnes participent à des activités du FEM et, grâce à lui, le cercle des personnes qui s'efforcent d'identifier et de développer des projets efficaces à long terme et politiquement acceptables s'est élargi. De nombreuses propositions de projets pertinentes et bien élaborées sont inscrites sur la liste du FEM. Les capacités qui viennent d'être créées pourraient être mises en péril sans financement adéquat offrant des perspectives suffisantes à long terme.

6 Montant, durée et utilisation du crédit-cadre

Le crédit-cadre sollicité se monte à 120 millions de francs. Il permettra à la Suisse de continuer de remplir les engagements pris dans le cadre des conventions environnementales mondiales, qui ont pour objectif de fournir une compensation financière aux pays en développement pour les mesures prises en faveur de la protection de l'environnement global. Le crédit-cadre sollicité permettra aussi à la Suisse de

s'engager dans un réapprovisionnement substantiel du FEM, en se basant sur l'évaluation des résultats qu'il a obtenus jusqu'ici et sur l'estimation des besoins financiers pour les années à venir. L'évaluation des résultats et l'estimation des besoins sont développées dans le présent message. Les négociations portant sur le réapprovisionnement du FEM sont en cours et devraient être conclues en février ou en mars 98. C'est pourquoi le projet est urgent. Si la Suisse n'est pas prête à prendre d'autres engagements, elle ne sera pas en mesure de poursuivre sa politique de lutte contre les problèmes de l'environnement mondial.

La présente demande fait suite au crédit-cadre de 700 millions de francs qui avait été approuvé par le Parlement en 1991, à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération suisse. Un montant de 300 millions de francs avait été libéré pour des programmes et des projets environnementaux d'importance mondiale dans les pays en développement: 120 millions de francs à titre de contributions à des fonds multilatéraux et 180 millions de francs pour la mise en œuvre de mesures bilatérales et multilatérales dans les pays en développement. Dans le domaine multilatéral, le crédit-cadre demandé permettra de poursuivre cet engagement sans modification. Il entrera en vigueur au moment de l'adoption par les Chambres de l'arrêté fédéral correspondant. Le crédit-cadre de 120 millions de francs permettra au Conseil fédéral de prévoir les moyens financiers pour les activités suivantes:

- 1) Dans les négociations sur le réapprovisionnement du FEM, les discussions portent actuellement sur un montant total de 2,5 à 3,5 millions US\$. La Suisse est disposée à approuver une contribution ne dépassant pas 100 millions de francs suisses pour la prochaine période triennale ou quadriennale, dans la perspective d'un réapprovisionnement du fonds au niveau de 3 milliards US\$. La Suisse soutient le réapprovisionnement calculé sur la base des parts du FEM 1, proposé au cours des négociations. Les contributions au FEM 1 ont été calculées sur la base de la clé de répartition adaptée de l'AID 10. La part de la Suisse à l'AID 10 n'était que de 1,74 pour cent, ce qui est largement inférieur à la part à l'AID relative des autres pays industrialisés. Déjà à l'époque, elle aurait dû se monter à environ 2,4 pour cent, si on la compare à la part de capital de la Banque mondiale exclusivement entre les mains des bailleurs de fonds de l'AID. La Suisse a donc porté sa part à 2,43 pour cent. Il s'agit là d'une répartition « équitable » de la charge, favorisée par le recul important de la part des ressources des donateurs au total de la 11^e reconstitution de l'AID (exercices 98 et 99). Afin de poursuivre une politique cohérente au niveau des institutions de financement internationales, la Suisse est disposée à prendre pour base du réapprovisionnement du FEM l'actuelle clé de répartition de l'AID 11, qui est de 2,43 pour cent.

Au vu du déroulement des négociations, on peut supposer que le réapprovisionnement du FEM ne dépassera pas 2,5 à 3 millions de francs. Admettons un cours de 1,5 CHF pour 1 US\$ et un réapprovisionnement atteignant environ 2,7 milliards US\$: en engageant 100 millions de francs, la Suisse serait en mesure de participer à raison de 2,43 pour cent au réapprovisionnement du FEM, conformément à sa part à l'AID 11. La somme des contributions encore dues au FEM 1 par certains pays (USA, Italie, Brésil, Argentine) sera déduite du montant définitif du réapprovisionnement. La Suisse n'engagera donc le montant maximal de 100 millions de francs que si un réapprovisionnement d'au moins

2,7 milliards est réalisé et que tous les pays donateurs font plus d'efforts qu'au niveau du FEM 1 (répartition équitable des charges).

- 2) Afin d'atteindre les objectifs du Protocole de Montréal en ce qui concerne le contrôle des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, un budget d'environ 2 milliards US\$ pourrait être nécessaire pour la période 2000 à 2010. La contribution suisse au Fonds multilatéral représente 2,15 pour cent du total. Elle devrait donc se monter à quelque 60 millions CHF pour cette période, dont 15 millions devront être débloqués pour la période 2000 à 2002.
- 3) Par ailleurs, le Conseil fédéral propose, en plus des contributions au FEM et au Fonds ozone, d'allouer 5 millions de francs au maximum à la mise en œuvre du crédit-cadre. Il s'agit notamment des prestations que l'on peut attendre d'Etats membres d'instances et d'organisations internationales dans le cadre de leur engagement, prestations qui visent à faciliter et à encourager la mise en œuvre du crédit-cadre. La Suisse est ici concernée en qualité de membre du Conseil du FEM et du Fonds ozone. Citons à ce propos le soutien financier aux activités multilatérales spécifiques qui renforcent la coopération entre les conventions et le FEM et qui, ce faisant, favorisent la mise en œuvre des conventions environnementales globales. Par contre, les projets bilatéraux qui sont de la compétence d'autres offices fédéraux, tels que l'OFAEE et la DDC, ne font pas partie de ces prestations. L'organisation et le cofinancement de conférences et de séminaires peuvent aussi être envisagés, comme dans le cadre de la troisième Conférence des parties contractantes de la Convention sur la diversité biologique, fin 1996. A cette occasion, la Suisse, conjointement avec l'Argentine, avait organisé un atelier sur les activités du FEM dans le domaine de la conservation de la diversité biologique, ainsi que la visite d'un projet du FEM. Cette initiative, qui a contribué à resserrer les liens entre le FEM et les parties contractantes de la Convention, a été citée en exemple. Un autre exemple est fourni par l'organisation ou le financement de consultations régionales, à l'image de la rencontre des pays européens membres du Conseil du FEM ou du Fonds ozone, pour préparer et harmoniser leurs positions. Pour mettre en œuvre le crédit-cadre, il convient enfin que le dossier soit traité par l'administration. La création de deux postes, proposée au chiffre 71, sera également financée sur les 5 millions de francs.

L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage est responsable de l'application des mesures lors de l'utilisation du crédit-cadre. C'est ce même office qui mène les négociations dans le cadre des Conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique, ainsi que dans le cadre du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. La DDC, la Direction politique du DFAE, l'OFAEE et l'Administration des finances doivent être consultés pour les mesures à la charge du crédit-cadre dont le montant dépasse 100 000 francs.

Pour la gestion de ce crédit-cadre, l'OFEFP peut compter sur les expériences de ces offices et la collaboration positive dans le domaine de la politique environnementale internationale.

7 Conséquences

71 Effets sur l'état du personnel

Deux postes sont demandés pour la gestion du crédit-cadre. Toutefois, comme ils sont imputés au crédit-cadre, ils n'ont aucun effet sur l'état du personnel. Il ne s'agit du reste pas de nouveaux postes: les deux postes existants, qui avaient été attribués à l'OFEPF pour la gestion du crédit-cadre de 700 millions de francs du 30 janvier 1991, sont maintenus. Ces postes sont indispensables pour que l'OFEPF puisse gérer le dossier FEM.

72 Conséquences financières

Les obligations contractées sur la base du crédit-cadre de 120 millions de francs entraîneront de grosses dépenses dont les premières seront imputées au compte 1999 et s'étendront sur plusieurs années. Les dépenses seront mises à la charge de la rubrique 0310-3600.503 des «Fonds multilatéraux» de l'OFEPF.

Il faut distinguer la durée de validité officielle du réapprovisionnement du FEM (qui devrait concerner la période 1998 à 2002) de l'appel effectif des fonds engagés. Comme la Banque mondiale, qui gère le FEM, ne sollicitera pas les contributions d'office, mais en fonction des besoins, on ne sait pas s'il faudra puiser dans le FEM 2 dès 1998. Selon toute probabilité, il sera possible de solliciter des fonds du FEM 1 jusqu'en 2001, et, dès 1999 au plus tôt, de solliciter parallèlement les premiers fonds du FEM 2. Cette procédure compliquera la planification exacte des paiements annuels de l'OFEPF; elle permettra en revanche de ne pas accumuler des fonds à la Banque mondiale, mais de les mettre à la disposition de la Confédération jusqu'à ce qu'ils soient effectivement nécessaires au financement de projets. En raison du report de l'appel de fonds, il est probable que la période durant laquelle le budget sera effectivement grevé s'étendra au-delà de 2002. Comme le montant total du réapprovisionnement du FEM est encore en négociation, seule une estimation des paiements effectifs pour le FEM 2 est possible.

Les contributions peuvent être versées sous la forme de trois ou quatre cotations annuelles. Leur montant effectif dépendra entre autres des fluctuations du taux de change entre le franc suisse et le dollar américain.

Les moyens versés au Fonds ozone devront être couverts dès l'an 2000 par le crédit-cadre demandé; avant cette date, ils pourront être couverts par le crédit de 300 millions de francs.

Les contributions versées à la phase pilote du FEM, au FEM 1, au Fonds ozone et au FEM 2 apparaissent ainsi dans la planification financière à la rubrique 0310-3600.503 de l'OFEPF:

Estimation des paiements annuels provenant du crédit-cadre

Tableau 8

Paiements prévus (en milliers de CHF)								
Engagements	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fonds ozone	3 000	3 000	5 000	5 000	5 000	(5000)	(5000)	(5000)
Phase pilote du FEM	0	0	0	0	0	0	0	0
FEM 1	15 000	14 000	14 000	14 000	0	0	0	0
FEM 2	0	3 000	5 000	5 000	15 000	20 000	25 000	25 000

Paiements prévus (en milliers de CHF)								
Engagements	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Coût de la mise en œuvre	600	700	700	700	700	700	700	700
Total	18 600	20 700	24 700	24 700	20 700	(25 700)	(30 700)	(30 700)

La planification financière de la Confédération prévoit sous cette rubrique des dépenses de 19 millions de francs pour 1999, de 20 millions de francs pour 2000 et autant pour 2001. Si tous les moyens engagés étaient sollicités par le FEM, les dépassements de la planification financière n'excéderaient pas 1,7 à 4,7 millions de francs.

Conformément à l'article 88, 2^e alinéa, de la constitution, les crédits d'engagement qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptés à la majorité de tous les membres dans chaque conseil («frein aux dépenses»). L'article premier, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral proposé, qui fixe le montant du crédit-cadre, devrait donc être soumis à la procédure de frein aux dépenses.

8 Programme de la législature

Le projet ne figure pas explicitement dans le programme de la législature 1995-1999. Toutefois, il découle de l'objectif 19, objet R 37, du Rapport sur le Programme de la législature (FF 1996 II 289), qui précise qu'à l'avenir également, la Suisse participera à la politique environnementale mondiale, notamment par la négociation, la mise en œuvre et le développement de conventions internationales, ainsi que sous la forme d'assistance financière et de coopération technique, tant sur le plan bilatéral que multilatéral.

La participation financière au FEM et au Fonds ozone revêt une importance capitale, car ils servent de mécanisme de financement pour la mise en œuvre des Conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique ainsi que du Protocole de Montréal.

La base constitutionnelle de la contribution financière prévue réside dans la compétence générale de la Confédération en matière de politique étrangère, qui est complétée par la compétence du Conseil fédéral d'accorder des prestations ponctuelles en vertu de l'article 102, chiffre 8, de la constitution. La coopération avec les pays en développement constitue en effet un aspect important de nos relations extérieures.

Le rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 (FF 1994 I 150), au point concernant la préservation du milieu naturel, souligne la nécessité, dans les rapports Nord-Sud, de donner la priorité aux mesures visant à instaurer la confiance réciproque et de développer les instruments financiers.

Exemples de projets

Les exemples de projets suivants illustrent les différentes activités du FEM dans ses quatre domaines d'intervention. Le portefeuille du FEM réunit aujourd'hui près de 200 projets.

1 Biodiversité

11 Kenya: réserve naturelle pour la protection de primates au bord du fleuve Tana

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par les participants au FEM: mai 1991 (phase pilote FEM)
 Agence d'exécution: Banque mondiale
 Acceptation par l'agence d'exécution: décembre 1996
 Achèvement prévu: décembre 2001
 Organisation de mise en œuvre: Service de la faune sauvage du Kenya (Wildlife Service), en collaboration avec des organisations non gouvernementales nationales et internationales
 Coût total: 7,2 millions US\$; financement FEM: 6,2 millions US\$; cofinancement: 1 million US\$

Description du projet:

Deux espèces de singe menacées (Red Colobus et Crested Mangabey) sont en principe protégées dans le parc national Tana. Cependant, les structures actuelles ne permettent pas d'assurer cette protection. Les fonds FEM seront affectés au développement et à la mise en œuvre d'un plan de gestion et de protection des rives du fleuve Tana impliquant la participation de la population locale. Des discussions approfondies avec les groupes locaux ont été nécessaires pour mettre en place un mécanisme souple de décision et de gestion de la zone protégée. Les efforts qu'il a fallu déployer pour définir et assurer la participation de la population à l'administration de la réserve ont fortement retardé l'exécution du projet. Mais les conditions d'une protection efficace de la région du fleuve Tana sont maintenant réunies.

12 Belize: développement durable et gestion des zones côtières riches en espèces

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par les participants au FEM: décembre 1991 (phase pilote)
 Agence d'exécution: PNUD
 Acceptation par l'agence d'exécution: mars 1993
 Achèvement prévu: décembre 1997
 Organisation de mise en œuvre: PNUD

Coût total: 3 millions US\$; financement FEM: 3 millions US\$; cofinancement: aucun

Description du projet:

Par le renforcement des institutions nationales et une meilleure information de la population, le projet avait pour objectif d'assurer une protection efficace des bandes côtières du Belize, très précieuses du point de vue écologique. Ce projet a facilité la collaboration entre le gouvernement et les milieux non gouvernementaux, et mis en place des mécanismes efficaces de coopération entre les différents services officiels. Les écosystèmes marins sont désormais beaucoup mieux connus, et un système de protection national des zones côtières est en place. Le gouvernement du Belize a institué un *Bureau de gestion des zones côtières* au sein duquel sont représentés les principaux services concernés par l'exploitation, la gestion et la protection des ressources côtières du Belize, et il a également fondé un *Institut des ressources côtières*. Le partenariat entre les organisations non gouvernementales, nationales et internationales, et les universités a permis d'effectuer des études et des recherches scientifiques précieuses qui ont grandement amélioré la connaissance des zones côtières. Des possibilités de formation sont désormais offertes aux étudiants et aux experts nationaux. L'Etat prélève des taxes de plongée qui lui donnent les moyens d'entretenir le nouveau cadre institutionnel de protection des zones côtières désignées.

13 Gestion des zones côtières en Patagonie (Argentine)

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par les participants au FEM (phase pilote): décembre 1991

Agence d'exécution: PNUD

Acceptation par l'agence d'exécution: février 1993

Achèvement de la première phase: décembre 1996

Organisations de mise en œuvre: organisations non gouvernementales internationales et locales

Coût total: 2,8 millions US\$; financement FEM: 2,8 millions US\$; cofinancement: aucun

Description du projet:

Ce projet a réuni les conditions d'une protection effective de la diversité des espèces en Patagonie et d'une exploitation durable des ressources côtières dans la région la plus méridionale d'Argentine. Avec l'aide financière du FEM, il a été possible de créer les institutions nécessaires à la gestion et au développement durables de la région côtière, et d'adapter les bases légales en conséquence. Un système de participation associe désormais la population et l'économie de trois provinces aux efforts déployés. Il assure à long terme le maintien d'une structure de coordination garante de la continuité des mesures de protection des zones côtières. Ce projet a aussi renforcé les capacités en personnel des services gouvernementaux compétents et permis d'élaborer les bases de données nécessaires à la surveillance de la biodiversité dans la région.

Lors de la troisième Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, qui a eu lieu à Buenos Aires en novembre 1996, la Suisse a aidé à organiser un

séminaire sur les activités du FEM en faveur de la diversité des espèces. A cette occasion a également eu lieu une visite sur le terrain du projet décrit ici.

14 Bhoutan: fonds pour le financement des coûts récurrents dans le domaine de la protection de la nature

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par les participants au FEM (phase pilote): mai 1991

Agence d'exécution: Banque mondiale

Acceptation par l'agence d'exécution: mai 1992

Achèvement prévu: décembre 1997

Organisations de mise en œuvre: PNUD, Département forestier du Bhoutan en collaboration avec différentes ONG nationales et internationales

Coût total: 17,6 millions US\$; financement FEM: 10 millions US\$; cofinancement: 7,6 millions US\$ (2,5 millions par la Suisse)

Description du projet:

Le financement à long terme des coûts d'entretien courants représente un problème particulier dans le cadre de la protection de la nature dans les pays en développement. Il est possible dans certains cas de les financer, partiellement du moins, par le prélèvement de taxes auprès des visiteurs et par d'autres rentrées. Mais ces revenus demeurent souvent insuffisants et doivent être complétés par d'autres fonds. Dans le présent projet, le financement à long terme des coûts récurrents liés au développement et à l'entretien d'un système national de réserves protégées au Bhoutan sera assuré par la création d'un fonds fiduciaire. Les intérêts de la somme réunie à ce jour - 23 millions US\$ - permettent effectivement de financer une protection efficace de la nature à l'échelle nationale. Dès le début du projet, le gouvernement du Bhoutan a développé un système national de protection de la nature et il a désigné comme prioritaires quatre zones particulièrement précieuses du point de vue écologique. L'étape suivante a consisté à développer des plans d'exploitation et de protection de ces zones en y associant la population concernée. Un des accents du projet porte sur la formation des forestiers en matière d'écologie. Les capacités du service forestier à mettre en œuvre les mesures de protection de la nature ont également été renforcées.

Les fonds fiduciaires représentent des instruments prometteurs et innovateurs dans le domaine de la protection globale de la nature. Les intérêts des fonds déposés permettent de couvrir pour une période indéterminée les coûts récurrents des projets qui ne s'autofinancent pas entièrement. L'inconvénient de tels fonds est cependant qu'ils immobilisent des capitaux relativement importants qui ne seront donc plus disponibles pour d'autres projets écologiques urgents.

15 **Philippines: protection de la nature dans des régions prioritaires**

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par les participants au FEM (phase pilote): mai 1991

Agence d'exécution: Banque mondiale

Acceptation par l'agence d'exécution: mai 1994

Achèvement prévu: juin 2002

Organisations de mise en œuvre: organisations non gouvernementales, Ministère de l'environnement et des ressources naturelles

Coût total: 22,8 millions US\$; financement FEM: 20 millions US\$; cofinancement: 2,8 millions US\$

Description du projet:

Ce projet soutient le gouvernement philippin au plan de la création d'un système national intégré de protection de la nature portant sur dix régions particulièrement riches en espèces. Le Département de l'environnement et des ressources naturelles sera tout d'abord renforcé afin d'assurer la gestion des réserves naturelles et d'associer les communes et les organisations non gouvernementales locales à la gestion du projet. On essaie également de développer, pour les habitants des zones protégées, des activités lucratives compatibles avec la sauvegarde de la diversité des espèces.

La plus grande partie des fonds affectés au projet a été versée à un consortium national réunissant dix-huit organisations non gouvernementales. Ce consortium recrute le personnel nécessaire aux activités de relations publiques, l'organisation d'activités communales et le soutien aux commissions locales chargées de la gestion des dix zones protégées. Ces commissions administratives réunissent des représentants des autorités locales, d'organisations non gouvernementales et de la population indigène. Des consultations sur le développement de plans d'exploitation détaillés, réunissant ces commissions et les autorités nationales, sont en cours. La base très large sur laquelle repose le projet et la recherche de consensus entre les différents groupes d'intérêts retardent dans un premier temps la réalisation de plans de protection efficaces dans certaines régions. Des difficultés se présentent aussi lorsqu'il s'agit de tenir compte dans les plans de protection de droits fonciers fondés sur la coutume mais qui se recourent. Des efforts sont en cours pour résoudre ces problèmes.

16 **Amérique latine: Terra Capital Fund (fonds de capital-risque)**

Informations sur le projet:

Acceptation du projet dans le cadre de la consultation du FEM (FEM1): juillet 1997

Organisation responsable: Société financière internationale

Acceptation par l'IFC: 24 juin 1997

Achèvement prévu: 2008 au plus tôt

Organisation de mise en œuvre: société privée de capital-risque

Capitalisation totale: 30 à 40 millions US\$; fonds FEM supplémentaires: 5 millions US\$; investisseurs potentiels (à part la Suisse avec 5 millions US\$): caisses de pension brésiliennes, Shell, ONG américaines

Description du projet:

Le fonds de capital-risque «Terra Capital Fund» destiné au financement de projets de préservation de la biodiversité en Amérique latine repose sur une initiative de l'IFC réalisée en coopération avec le FEM, des investisseurs locaux (Banco AXIAL) et la «Sustainable Development, Inc.» (SDI) et l'ONG américaine «Environmental Enterprises Assistance Fund, Inc. (EEAF)». Le but de ce fonds est de s'associer à de petites et moyennes entreprises (PME), ou le cas échéant à des entreprises plus importantes, d'Amérique latine qui apportent une contribution à la sauvegarde de la diversité biologique. Il s'agira uniquement d'entreprises privées dont les actions ne sont pas cotées en bourse. Les processus de production des entreprises doivent reposer sur l'utilisation durable et écologique de ressources naturelles et ne doivent donc exercer aucune influence négative sur les écosystèmes naturels.

Les marchés de capitaux locaux, en partie sous-développés, ne font pas encore usage des possibilités de financement à long terme (entre sept et dix ans). Les affaires bancaires traditionnelles reposent avant tout sur des engagements à court terme, avec des intérêts souvent exorbitants (qui s'expliquent par l'isolement de ces marchés financiers) et des exigences de garanties énormes (jusqu'à trois fois la valeur du crédit demandé). Les sociétés en participation et sociétés de capital-risque ouvertes aux PME sont encore rares, sauf en Argentine et au Chili. Les quelques sociétés en participation et sociétés de capital-risque existant en Amérique latine se concentrent sur les domaines traditionnels des télécommunications, des transports, de l'énergie et d'autres secteurs privatisés. En outre, la plupart des intermédiaires financiers considèrent la formule de l'investissement au profit de l'environnement et de la biodiversité comme trop nouveau pour justifier le risque encouru. Il existe déjà dans les pays industrialisés une demande de produits favorables à la biodiversité, et différentes entreprises intéressées par les questions écologiques cherchent des moyens de la satisfaire dans les pays en développement. Elles s'efforcent de créer les possibilités commerciales nécessaires, mais doivent trouver des capitaux supplémentaires.

Les fonds du FEM ne sont pas ajoutés au capital du fonds, mais servent au financement des activités non rentables liées aux études supplémentaires nécessaires.

2 Changements climatiques

21 Mexique: ampoules électriques efficaces

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par les participants au FEM (phase pilote): décembre 1991

Agence d'exécution: Banque mondiale

Acceptation par l'agence d'exécution: mars 1994

Achèvement prévu: décembre 1996

Organisation de mise en œuvre: Commission nationale de l'électricité

Coût total: 23 millions US\$; financement FEM: 110 millions US\$; cofinancement: 13 millions US\$

Description du projet:

Ce projet soutient les efforts déployés pour remplacer dans les deux villes mexicaines de Guadalajara et Monterrey les ampoules électriques traditionnelles par des

sources lumineuses fluorescentes d'un rendement énergétique au moins quatre fois supérieur. Ce sera également l'occasion d'améliorer la capacité des institutions locales à encourager les technologies énergétiques innovatrices et les économies d'énergie, et de renforcer les structures de la Commission nationale de l'électricité. Le projet a conduit à une réduction mesurable des émissions de gaz à effet de serre et autres gaz polluants. La demande d'ampoules à basse consommation, commercialisées par la Commission de l'électricité et subventionnées par des fonds du FEM, a été plus forte que prévu. La Commission de l'électricité a donc acheté de ses propres deniers 700 000 ampoules en plus des 1,7 million planifiées. Les ampoules à basse consommation sont généralement plus chères que les ampoules traditionnelles, mais elles ont une durée de vie supérieure. Leur utilisation permet de réaliser des économies d'énergie substantielles qui se traduisent directement, pour les consommateurs, par une diminution de leur facture d'électricité.

Le marché des ampoules à basse consommation qui est en train de se constituer favorise les améliorations techniques et les baisses de coûts des différents producteurs. Un projet analogue connaît le même succès en Pologne. Ces deux projets s'inscrivent dans les efforts que le FEM déploie pour favoriser à long terme et à l'échelle mondiale une baisse de prix des technologies énergétiques efficaces et des technologies d'énergies renouvelables.

22 Chine: fours industriels efficaces

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par le Conseil du FEM (FEM 1): avril 1996

Agence d'exécution: Banque mondiale

Acceptation par l'agence d'exécution: décembre 1996

Achèvement prévu: juin 2003

Organisation de mise en œuvre: Ministère de l'industrie des machines

Coût total: 102 millions US\$; financement FEM: 33 millions US\$; cofinancement: US\$ 69 millions

Description du projet:

Ce projet vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres gaz polluants. Il s'agira d'adapter aux conditions locales des technologies étrangères de chauffage industriel au charbon pour une exploitation plus efficace de l'énergie, afin d'en rendre l'utilisation possible dans les petites et moyennes industries. On renforcera simultanément les structures institutionnelles et les structures du marché pour faciliter la diffusion d'informations sur des technologies de chauffage plus efficaces et une exploitation plus rentable des technologies existantes. Ce projet aux nombreuses composantes vise aussi à soutenir les producteurs d'installations de chauffage chinois au plan du développement, de la production et de la commercialisation de produits plus efficaces.

Conçu comme projet à long terme, il vise à éliminer les obstacles qui s'opposent à la mise en œuvre de technologies énergétiques plus efficaces. Il facilitera notamment l'élaboration d'une série d'études sur ce thème.

Un cofinancement considérable de la Banque mondiale a pu être mobilisé pour ce projet. Les activités rendues possibles ici par le FEM sont susceptibles de conduire à

moyen terme à de fortes réductions des émissions locales de CO₂, le rendement énergétique des installations de chauffage au charbon actuellement utilisées dans de vastes régions de Chine étant très faible. Sans le financement du FEM, la Banque mondiale ne serait pas en mesure d'encourager d'importants volets du projet dont le but est de populariser des technologies énergétiques efficaces.

Le Conseil du FEM a approuvé au printemps 1997 un autre projet d'économie d'énergie en Chine d'un montant de 22 millions US\$. Il complète le précédent et deux autres projets financés en Chine par le FEM. Il vise l'introduction, la démonstration et la diffusion de nouvelles formules de financement dans le domaine énergétique ainsi que la création d'entreprises de gestion énergétique pouvant servir d'intermédiaires afin de favoriser l'augmentation du rendement énergétique en Chine.

23 Inde: ressources énergétiques de substitution

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par les participants au FEM (phase pilote FEM): décembre 1991

Agence d'exécution: Banque mondiale

Acceptation par l'agence d'exécution: novembre 1992

Organisation de mise en œuvre: Office indien pour le développement de sources énergétiques renouvelables, en collaboration avec des investisseurs locaux et des entreprises privées

Achèvement prévu: décembre 1999

Coût total: 186 US\$; financement FEM: 26 US\$; cofinancement: 160 US\$

Description du projet:

Ce projet doit favoriser la diffusion de technologies de production d'électricité respectueuses de l'environnement. Le projet prévoit également des incitations aux investissements privés dans des centrales éoliennes et photovoltaïques. L'Office indien pour le développement de sources énergétiques renouvelables a entrepris des campagnes de démonstration des technologies efficaces, testé des systèmes de financement et de marketing innovateurs et réalisé des programmes de formation ouverts au public. Avec les fonds du projet, on a pu développer des centrales éoliennes de production d'électricité à un point tel que cette énergie promet d'être concurrentielle. Grâce à sept installations, on a pu éviter l'émission de 50 000 tonnes de CO₂.

La seconde composante importante du projet, qui vise l'encouragement des installations photovoltaïques dans les maisons individuelles, a rencontré moins de succès. Les obstacles commerciaux demeurent considérables en Inde en raison d'une politique énergétique défavorable, d'une sensibilité insuffisante de la population en la matière. Différents projets financés par des bailleurs de fonds multilatéraux et le FEM seront axés sur la réduction de ces obstacles.

3 Domaine prioritaire des eaux internationales

31 Réduction des déchets rejetés par les bateaux dans la mer des Caraïbes

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par le Conseil du FEM (phase pilote FEM): décembre 1992

Agence d'exécution: Banque mondiale

Acceptation par l'agence d'exécution: juin 1994

Achèvement prévu: décembre 2000

Organisation de mise en œuvre: Organisation maritime internationale (International Maritime Organisation)

Coût total: 5,5 millions US\$; cofinancement: aucun

Description du projet:

Ce projet du FEM doit permettre aux Etats de la zone caraïbe au sens large de ratifier et d'appliquer la Convention MARPOL, concernant le rejet de déchets dans les eaux internationales et territoriales. Le projet fournit une aide technique à la réalisation d'études qui permettront de développer une stratégie régionale d'application de la convention. Il s'agira d'analyser les systèmes d'élimination des déchets en place, de développer des critères applicables aux installations de collecte des déchets dans les ports, de développer des alternatives intégrées en matière de gestion des déchets et d'orchestrer des campagnes de relations publiques. Le projet facilite les rencontres consultatives périodiques pour l'élaboration de stratégies communes concernant les différentes composantes de la convention MARPOL. Un tableau des installations portuaires existantes et de leurs besoins en matière d'élimination des déchets a été établi, de même que les bases du cadre juridique qui permettra aux Etats de ratifier la convention.

Un projet apparenté de la phase pilote du FEM soutient des mesures concrètes dans les Etats membres de l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales en vue d'empêcher la pollution des eaux côtières internationales et nationales par les déchets largués par les navires. Au plan national, on construira d'une part des installations de collecte des déchets dans les ports, et l'on aménagera d'autre part des décharges pour le stockage des déchets des navires. Une composante régionale du projet prévoit de soutenir techniquement la gestion du projet ainsi que la création de possibilités de formation et d'aider à définir un cadre juridique commun pour la gestion des déchets de navires. Le coût total du projet se monte à 50 millions US\$, dont 12,5 millions US\$ sont à la charge du FEM.

32 Gestion écologique du delta du Danube

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par les participants au FEM (phase pilote): mai 1992

Agence d'exécution: PNUD

Acceptation par l'agence d'exécution: décembre 1992

Achevé en mars 1996

Organisation de mise en œuvre: Bureau des Services d'appui aux projets des Nations Unies (UNOPS)

Coût total: 8,5 millions US\$; financement FEM: 8,5 millions US\$; cofinancement: aucun

Description du projet:

Le delta du Danube abrite une flore et une faune uniques ainsi que l'une des dernières grandes zones marécageuses d'Europe. Le développement économique de la région et la pollution du Danube, causée par l'agriculture et l'industrie en amont, constituent une grave menace pour les écosystèmes encore intacts. Le projet du FEM a créé les conditions qui permettront de résoudre à long terme le problème de la pollution du delta du Danube. Les fonds du FEM ont été affectés à la collecte des données relatives aux émissions polluantes, à la création d'une série de réseaux de données régionaux, à l'identification de mesures et d'options juridiques visant à prévenir ou à réduire la pollution du Danube. Ils ont aussi servi à financer des études de faisabilité destinées à déterminer les possibilités de financement, nationales et internationales, d'actions spécifiques. Le projet a permis l'élaboration d'un programme d'action stratégique pour le Danube.

Le projet concernait onze Etats aux conditions socio-économiques très diverses. Des consultations concernant l'exploitation et la protection du delta ont été menées avec des organisations non gouvernementales, des entreprises privées, différents services gouvernementaux et les autorités locales. Le déroulement du programme d'action prévoyait la participation des médias. Le groupe de travail «Danube» a favorisé les échanges, très intenses, entre les services gouvernementaux, les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs, et a également servi de forum de discussion avec les organisations internationales telles que la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

La concrétisation du programme d'action nécessitera d'importants moyens financiers au cours des prochaines années. En octobre 1996, à l'issue du projet décrit ici, le conseil FEM a libéré environ 4 millions US\$ pour le développement d'un programme de réduction de la pollution du delta du Danube, programme qui pourra s'appuyer sur les structures institutionnelles en place. Le financement de mesures concrètes devra être assuré par de nombreuses sources, avant tout nationales.

33 Kenya, Tanzanie, Ouganda: gestion écologique du lac Victoria

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par le Conseil du FEM (FEM 1): avril 1996

Agence d'exécution: Banque mondiale

Acceptation par l'agence d'exécution: juillet 1996

Achèvement prévu: décembre 2002

Organisations de mise en œuvre: Ministères de l'agriculture du Kenya, de l'Ouganda et de Tanzanie

Coût total: 78 millions US\$; financement FEM: 35 millions US\$; cofinancement: 43 millions US\$

Description du projet:

L'écosystème du lac Victoria, en Afrique orientale, est gravement menacé. Des espèces de poisson exotiques introduites il y a quelques dizaines d'années seulement ont déjà fortement réduit la diversité des espèces locales. La prolifération des jacinthes d'eau et des algues, la pêche trop intensive et les polluants provenant des sols représentent une menace immédiate pour de nombreuses espèces de poissons et de plantes.

Ce projet aux composantes multiples vise le développement d'une coopération régionale efficace contre les menaces qui pèsent sur le lac Victoria. L'argent mis à disposition par le FEM sera complété par des fonds de l'Association internationale de développement (IDA). Les mesures prévues concernent la coopération régionale aux plans de la gestion de la pêche et du contrôle de la qualité des eaux et de la pollution. Elles portent aussi sur le développement, le renforcement et l'application des dispositions réglementaires et légales visant la réduction de la pollution des eaux. Le projet englobe également le contrôle de la prolifération des jacinthes d'eau et la gestion des zones riveraines, reboisement et conservation des sols compris.

Ce projet du FEM a nécessité de longs travaux préliminaires, avant tout destinés à obtenir le cofinancement de l'IDA qui permettra d'assurer la pêche à long terme.

4 Ozone

41 Ukraine: élimination des substances destructrices de la couche d'ozone

Informations sur le projet:

Acceptation du projet par le Conseil du FEM (FEM 1): octobre 1996

Agence d'exécution: Banque mondiale

Acceptation par l'agence d'exécution: août 1997

Organisation de mise en œuvre: Ministère de la protection de l'environnement et de la sécurité nucléaire

Achèvement prévu: septembre 2000

Coût total: 55 millions US\$; financement FEM: 32 millions US\$; cofinancement: 23 millions US\$

Description du projet:

Ce projet concrétise en Ukraine l'élimination des produits chimiques qui détruisent la couche d'ozone. Ces mesures permettront d'obtenir une réduction de 67 pour cent de la consommation locale de ces substances par rapport à 1994. Des projets partiels porteront sur les secteurs de la réfrigération, des aérosols, des mousses et des solvants.

**Arrêté fédéral
concernant un crédit-cadre pour le financement
de programmes et de projets environnementaux
d'importance mondiale dans les pays en développement**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 26 novembre 1997¹,
arrête:

Article premier

¹ Un crédit-cadre de 120 millions de francs est accordé pour une période minimale de cinq ans pour le financement, dans les pays en développement, de programmes et projets en faveur de l'environnement global.

² Les crédits de paiement annuels seront inscrits au budget.

Art. 2

Les moyens mentionnés à l'article premier peuvent notamment être employés pour:

- a. des contributions au Fonds pour l'environnement mondial, FEM (au maximum 100 mio. de fr.);
- b. des contributions au Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal (au maximum 15 mio. de fr.);
- c. le financement de la mise en œuvre du crédit-cadre (au maximum 5 mio. de fr.).

Art. 3

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

39753

¹ FF 1998 445

**Message concernant un crédit-cadre pour le financement de programmes et de projets
environnementaux d'importance mondiale dans les pays en développement du 26 novembre
1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.083
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.02.1998
Date	
Data	
Seite	445-504
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 335

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.